



L'encadrement supérieur et dirigeant de l'Etat

Juillet 2014

MINISTRE DE L'INTERIEUR

**INSPECTION GENERALE DE
L'ADMINISTRATION**

Rapport n ° 14-068/14-007/01

**MINISTRE DE L'ECOLOGIE, DU
DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENERGIE
MINISTRE DU LOGEMENT ET DE L'EGALITE
DES TERRITOIRES**

**CONSEIL GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

Rapport n ° 009491-01

**MINISTRE DES FINANCES ET DES COMPTES
PUBLICS
MINISTRE DE L'ECONOMIE, DU
REDRESSEMENT PRODUCTIF ET DU
NUMERIQUE**

**CONTROLE GENERAL ECONOMIQUE ET
FINANCIER**

Rapport n ° 14.01.06

L'encadrement supérieur et dirigeant de l'Etat

Juillet 2014

Etabli par :

Arnaud TEYSSIER
Inspecteur général de
l'administration

Eric FERRI
Inspecteur
de l'administration

Jean GUILLOT
Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Françoise CAMET
Contrôleure générale
économique et financier

Philippe LEVEQUE
Chef de mission de contrôle
économique et financier



SYNTHESE

Conformément au mandat qu'elle avait reçu, la mission s'est efforcée de définir les conditions d'une politique d'emploi cohérente des cadres supérieurs et dirigeants, en tentant de concilier réflexion prospective et souci d'opérationnalité. Pour cette raison, elle a délimité très précisément son champ d'étude, afin d'être à même, en premier lieu, de proposer une base de données fiable et utilisable, et en second lieu d'identifier des mesures d'amélioration concrètes et réalisables à échéance rapprochée.

I - L'état des lieux

Le système français est complexe, car il cumule plusieurs approches qui relèvent de logiques différentes : une logique de carrière ; une logique indiciaire ; une logique managériale. La mission a pris le parti de croiser une approche par corps avec une approche fonctionnelle, en prenant comme champ d'étude ce qu'il est convenu d'appeler « les corps ENA » et « les corps Polytechnique » (ainsi que les corps de débouché afférents) - comprenant non seulement les anciens élèves de ces écoles, mais tous les autres agents intégrant ces corps, quelle que soit la voie d'accès.

La mission a adressé 33 questionnaires aux ministères et employeurs, qui ont tous été scrupuleusement renseignés. L'étude de la mission a porté sur un total de 23 corps représentant, fin 2012, 13 542 hauts-fonctionnaires. Les éléments recueillis, puis consignés et analysés dans le rapport, donnent une photographie assez précise de la situation de l'encadrement supérieur et dirigeant. Ils montrent que si des progrès ont été accomplis dans le domaine de la gestion de l'encadrement supérieur et de sa féminisation, des difficultés sérieuses se profilent ou s'aggravent en termes de renouvellement des générations et d'emploi des classes d'âge les plus élevées. Des choix doivent être également opérés en termes de recrutements.

La population étudiée

Corps	Femmes	Hommes	Total	% femmes
Corps de sortie ENA	1 797	4 383	6 180	29,1 %
Corps de sortie Polytechnique	1 269	4 354	5 623	22,6 %
Corps de débouché	321	1 133	1 454	22,1 %
Autres corps ¹	50	235	285	17,5 %
Total	3 437	10 105	13 542	25,4 %

Source : mission

Au sein du périmètre étudié, 25,4 % des hauts-fonctionnaires sont des femmes. Une division, bien que quelque peu théorique, en trois grades montre que la part des femmes est plus importante dans le premier grade (31,5 %). La féminisation de l'encadrement supérieur et surtout dirigeant - priorité

¹ Sous-préfets et conseillers économiques.

fixée par les gouvernements successifs avec des objectifs chiffrés – suit une évolution positive. Cependant l'étude de la composition par sexe des classes d'âge montre que l'augmentation et la densification du « vivier » féminin sont fortes dans les jeunes générations, mais que la proportion, pour des raisons évidentes, est moins marquée pour les générations plus anciennes. Ceci explique – en partie - les difficultés rencontrées pour la désignation de femmes à certains emplois « sommitaux » et la crainte qu'éprouvent les gestionnaires devant l'épuisement rapide des viviers féminins concernés par ces postes. En outre, les corps d'ingénieurs restent loin de la parité, le pourcentage de femmes stagnant autour de 15 % au sein de l'école Polytechnique et à sa sortie dans les corps de l'Etat.

Le « vivier des cadres dirigeants », créé par la circulaire du Premier ministre du 10 février 2010 afin « d'identifier le plus tôt possible, dans chaque administration, les cadres à haut potentiel, susceptibles de devenir cadres dirigeants à plus ou moins brève échéance », fonctionne globalement bien, même s'il n'en est encore qu'à ses débuts. Bien qu'il revête une certaine lourdeur en gestion pour les petites administrations, il présente l'avantage, au-delà de son objectif premier, de développer au sein des ministères la pratique de gestion des compétences et des revues de carrière.

Les classes d'âge les plus représentées sont les 50-54 et 55-59 ans : 34,7 % des hauts fonctionnaires sont dans ces tranches d'âge. Au total, 50,9 % de la population étudiée a plus de 50 ans. Dans un peu plus de 15 ans, la moitié de la haute fonction publique actuelle sera partie à la retraite.

L'évolution des recrutements montre que, pour les corps étudiés, 2 323 hauts fonctionnaires ont été recrutés entre le 1er janvier 2008 et le 31 décembre 2012, dont 827 l'ont été directement à la sortie des écoles. Si l'on regarde les corps de sortie ENA, toujours sur la période 2008-2012, les anciens élèves de l'école, au nombre de 402, ne représentent que 35,3 % des recrutements. Le recrutement direct par les deux écoles (ENA et Polytechnique), loin d'être monopolistique, est en réalité minoritaire, et cette réalité s'est accentuée avec la baisse marquée des effectifs de leurs promotions au cours des dernières années. Pour les corps ENA, le phénomène est particulièrement marqué pour les conseillers de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, où la proportion des anciens élèves de l'ENA est en très forte diminution tant en stock (26,9 %) qu'en flux (17,0 % sur 2008-2012). Le concours direct est devenu la voie majoritaire de recrutement (54,5 % sur 2008-2012).

La « troisième carrière », qui va de la fin des fonctions de cadre dirigeant jusqu'à la retraite, présente la difficulté la plus aiguë, sans que l'on puisse espérer une amélioration à courte échéance de la seule situation démographique. De là naît une situation paradoxale que l'évolution de la pyramide des âges n'a fait qu'accentuer : d'un côté, des services souvent en situation de surchauffe ; de l'autre, des cadres supérieurs dans leur grande majorité compétents, disponibles, possédant souvent des connaissances qui manquent parfois à des services habitués à travailler dans leurs seuls champs d'activité.

II - Quelques objectifs réalisables

Un des éléments qui entravent ou paralysent tout effort de rénovation profonde dans la gestion de l'encadrement supérieur tient à la difficulté de sa définition même. La mission estime qu'il faut avoir sur ce plan une approche décomplexée, dans la mesure où il s'agit bien de promouvoir un encadrement supérieur le plus professionnel et le plus interministériel possible : la base initiale du système de 1945 s'est largement ouverte au fil des ans. Pour les seuls corps ENA, les sorties d'école ne représentent plus qu'un tiers des recrutements opérés chaque année. La formation et la pratique professionnelle des ingénieurs se sont rapprochées de celles des administrateurs. Les dispositifs de

promotion interne existent et méritent même d'être redynamisés – notamment le concours interne de l'ENA. L'interministérialité doit être renforcée, et non combattue par la volonté de créer des débouchés artificiels pour des métiers ou des filières très éloignés. Le vrai champ d'échange, au-delà de l'interministérialité, est celui de la mobilité inter-fonctions publiques.

Trois principes doivent être posés :

- le seul critère véritable pour l'encadrement supérieur et dirigeant doit être celui de la compétence, infiniment plus légitime et porteur d'efficacité que d'autres critères comme, par exemple, le simple franchissement d'un niveau indiciaire ;
- le recrutement initial par des écoles de formation initiale dédiées, qui n'est plus et ne doit pas redevenir un mode de sélection exclusif, doit néanmoins représenter une proportion significative du renouvellement des générations ;
- les recrutements parallèles, de nature diverse, doivent tous comporter l'acquisition en commun d'une culture administrative opérationnelle et interministérielle minimale.

Mais ces principes doivent être strictement articulés avec l'évolution des besoins, évolution qui est en partie le fruit des profondes mutations que l'administration comme la société française ont connu ces dernières décennies : décentralisation, libéralisation de l'économie et émergence de nouvelles formes de régulation, mondialisation, construction européenne, accélération des évolutions technologiques, crise des finances publiques. Cinq grandes préoccupations émergent du tour d'horizon effectué :

- l'importance prise par la dimension juridique dans la plupart des sujets traités ;
- les besoins en expertise technique de haut niveau ;
- le besoin, plus spécifique, en conduite de projet dans le domaine des systèmes d'information ;
- la possibilité pour de jeunes ingénieurs d'acquérir les compétences opérationnelles de terrain, l'Etat ne possédant plus en son sein toute la palette des métiers de l'ingénieur, notamment dans le domaine des infrastructures. Pour conserver une vraie compétence technique, le parcours des ingénieurs devra donc de plus en plus comporter un passage en dehors du périmètre des administrations de l'Etat, même élargi à ses établissements publics, notamment en collectivité territoriale ;
- l'exigence de compétences managériales renouvelées. Des améliorations sont à apporter tant du côté de la formation initiale que de la formation continue, tout en étant conscient que tous ne présentent pas les dispositions requises pour devenir un bon manager, certains n'étant pas, de surcroît, attirés par ce type de fonction.

C'est sur ces bases que la mission a formulé 25 propositions, qui portent sur la mobilité, l'interministérialité et la gestion de la troisième carrière. Elle a souligné également l'importance des points suivants :

Pour répondre aux demandes exprimées par les employeurs et pour prendre en compte les effets de l'évolution démographique, la mission a considéré que le recrutement par l'ENA d'une dizaine d'administrateurs civils supplémentaires chaque année se justifierait. La question du recrutement des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel pose par ailleurs, en

lui-même, quelques questions majeures : le recrutement de ces magistrats par l'ENA est devenu marginal, ce qui a d'ores et déjà des conséquences sur la composition du corps. Le profil des magistrats évolue donc fortement, et à un rythme rapide : formation plus universitaire, compétence plus strictement juridique, affaiblissement et bientôt disparition d'une culture minimale de l'administration opérationnelle, ainsi que de l'interministérialité. Sur la base de ces considérations, la mission considère que si l'on maintient le principe d'un recrutement par la voie de l'ENA, une augmentation supplémentaire du volume des promotions est nécessaire pour rééquilibrer les recrutements des magistrats administratifs et faire en sorte qu'une proportion significative de ces magistrats continue d'être recrutée par l'ENA.

Pour les corps recrutant à la sortie de l'ENA, le rôle de formation complémentaire de l'école doit être renforcé pour garantir l'existence d'une culture interministérielle minimale pour tous les types de recrutements. Les recrutements parallèles sont souhaitables, mais il est indispensable qu'existe un socle commun susceptible d'être mobilisé aux différentes étapes de la carrière. C'est donc, avant tout, au travers d'une réponse fondée sur une formation minimale commune qu'il convient de raisonner. Celle-ci peut être délivrée conjointement ou séparément par les écoles chargées de la formation initiale et continue de tous les fonctionnaires. C'est ainsi que l'on pourra le mieux remédier aux écarts de connaissances et de valeurs partagées au bénéfice de l'intérêt général et de la cohérence et de l'efficacité de l'action publique.

Une gestion dynamisée de l'encadrement supérieur passe par l'élaboration de « parcours » pour les hauts fonctionnaires, en corrigeant les très forts contrastes qui caractérisent les différents corps – au détriment marqué des administrateurs civils. Le discours relatif au développement et à l'encouragement des mobilités intra et inter-fonctions publiques est de plus en plus résolu et le corpus de règles susceptible de freiner son essor a donc été considérablement assoupli. Mais les effets n'ont pas toujours été ceux escomptés. Aussi, pour tenir compte de l'allongement des durées de carrière, la mission propose de fixer de nouveau des échéances de 4 ans pour la mobilité, 8 ans pour l'accès à l'emploi de sous-directeur et de créer un palier de 10 ans pour celui de chef de service. Elle préconise en revanche d'amorcer un rapprochement plus audacieux entre la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale. Le moment est peut-être venu de mener une réflexion prospective globale quant aux besoins de cadres supérieurs et dirigeants de l'Etat et des collectivités territoriales, et d'ouvrir des voies communes en matière de recrutement et de formation.

Sur un plan plus global, il est nécessaire de tracer de nouvelles perspectives pour l'encadrement supérieur et dirigeant, et à cette fin de s'en donner les outils : en unifiant véritablement son pilotage interministériel ; en améliorant le processus de nomination aux emplois dirigeants, qui, sans remettre en cause la liberté de nomination du gouvernement, donnerait un véritable sens à la logique du « vivier » et à son exigence de transparence et de professionnalisation.

La mission rappelle enfin l'attention marquée qu'il convient d'apporter à la féminisation de toutes les filières d'accès aux emplois de l'encadrement supérieur et dirigeant.

LISTE DES RECOMMANDATIONS PAR ORDRE D'APPARITION DANS LE RAPPORT

Recommandation n° 1 :	Permettre aux ingénieurs d'exercer des métiers formateurs au sein des collectivités territoriales et des opérateurs, y compris en premier poste.	37
Recommandation n° 2 :	Inclure dans les dossiers des candidats aux postes de responsabilité une évaluation des compétences managériales, si possible assortie d'un 180 ou 360°	37
Recommandation n° 3 :	Accompagner les départs en cours et en fin de carrière pour garantir un niveau suffisant de recrutement de jeunes hauts-fonctionnaires.	42
Recommandation n° 4 :	Ne plus permettre le maintien dans un emploi à décision du gouvernement au-delà de la limite d'âge.....	42
Recommandation n° 5 :	Augmenter le nombre de postes d'administrateurs civils à la sortie de l'ENA.	44
Recommandation n° 6 :	Faire un choix s'agissant des conseillers de tribunal administratif et de cour administrative d'appel : - soit cesser tout recrutement dans le corps par la voie de l'ENA ; - soit faire en sorte que la part de sortie ENA représente au minimum le tiers des recrutements dans ce corps.....	45
Recommandation n° 7 :	Pour les corps recrutant à la sortie de l'ENA, confier à cette école la mise en œuvre d'une formation commune pour l'ensemble des recrutements de hauts fonctionnaires.....	46
Recommandation n° 8 :	Permettre le départ en mobilité uniquement après quatre années d'exercice des fonctions	48
Recommandation n° 9 :	Ne pas prendre en compte le passage en cabinet ministériel au titre de la mobilité.....	48
Recommandation n° 10 :	Restaurer une vraie mobilité fonctionnelle dans un nouvel environnement professionnel. Inciter à la mobilité géographique nationale et internationale.	48
Recommandation n° 11 :	Revenir à une durée de service de huit ans nécessaire pour l'accès aux emplois de sous-directeur et instaurer un minimum de dix ans pour l'accès aux emplois de chef de service	49
Recommandation n° 12 :	Instaurer un chef du corps des administrateurs civils. Créer une commission administrative paritaire unique présidée par ce chef de corps.	51

Recommandation n° 13 :	Mettre en place un système d'information unique permettant la gestion du corps des administrateurs civils, notamment les avancements de grade et les détachements sur emplois fonctionnels.....	51
Recommandation n° 14 :	Mettre un terme à la confusion du grade et de l'emploi s'agissant du corps des préfets.	52
Recommandation n° 15 :	Généraliser les rendez-vous de carrière à périodicité régulière.	52
Recommandation n° 16 :	Revoir la liste des emplois de cadres dirigeants inscrits dans le vivier en prenant davantage en compte la réalité des responsabilités exercées et en ne retenant plus comme unique critère celui de la nomination à décision du gouvernement.	53
Recommandation n° 17 :	Etudier, en lien avec le CNFPT, les conditions d'un rapprochement entre l'ENA et l'INET, à commencer par l'organisation d'un concours commun.....	55
Recommandation n° 18 :	Aligner le taux de contribution aux charges de pension versé par une collectivité lorsqu'elle emploie un fonctionnaire de l'Etat en détachement sur celui versé lorsqu'elle emploie un fonctionnaire territorial.....	56
Recommandation n° 19 :	Créer un vivier des cadres seniors disponibles pour des missions de conseil et mettre en place un annuaire des compétences avec un réseau social pour leur donner une meilleure visibilité auprès des employeurs potentiels.....	57
Recommandation n° 20 :	Affecter administrativement les seniors au sein de la direction des ressources humaines du ministère et permettre leur affectation fonctionnelle auprès des autres directions.	57
Recommandation n° 21 :	Unifier le pilotage de l'encadrement supérieur et dirigeant en fusionnant la délégation pour la rénovation de l'encadrement dirigeant de l'Etat avec la DGAFP.	58
Recommandation n° 22 :	Améliorer le processus de nomination aux emplois dirigeants.	58
Recommandation n° 23 :	Mettre en place une cotation des postes de directeur d'administration centrale.....	59
Recommandation n° 24 :	Encourager la féminisation des classes préparatoires scientifiques.....	60
Recommandation n° 25 :	Etudier spécifiquement la rémunération des femmes dirigeantes en vue de réduire tous les aspects d'une éventuelle discrimination salariale.....	60

SOMMAIRE

Synthèse	5
Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport	9
Introduction.....	13
1 Methodologie de la mission et definition du champ d'analyse	15
1.1 Méthodologie	15
1.1.1 La notion floue d' « encadrement supérieur »	15
1.1.2 Le choix méthodologique et statistique opéré par la mission.....	18
1.2 Etat des lieux.....	19
1.2.1 Les principales données	19
1.2.2 L'évolution des recrutements.....	22
1.2.3 Les systèmes de recrutement parallèle.....	24
1.2.4 Le « vivier » des cadres dirigeants : la réalité de son fonctionnement, le progrès réalisé	25
1.2.5 La féminisation	26
1.2.6 Les seniors.....	29
2 Quelques objectifs réalisables	33
2.1 Dessiner les lignes de force d'une évolution des compétences	33
2.1.1 La dimension juridique.....	34
2.1.2 Un besoin confirmé d'expertise technique de haut niveau.....	35
2.1.3 La conduite des projets de systèmes d'information.....	36
2.1.4 Le risque d'une perte d'expérience opérationnelle pour les jeunes ingénieurs	36
2.1.5 Développer et mieux utiliser les compétences managériales.....	37
2.2 Rationaliser la politique de recrutement.....	38
2.2.1 Les déterminants de la décision.....	38
2.2.2 Le paramètre des besoins immédiats des administrations.....	39
2.2.3 L'évolution de la démographie et la nécessité du renouvellement minimal des profils et des générations.....	40
2.2.4 Quel volume de recrutement et quel équilibre entre les recrutements par les écoles et les recrutements parallèles ?	43
2.2.5 Développer le rôle de formation complémentaire de l'ENA pour les recrutements parallèles.....	46
2.3 Revoir les parcours	46
2.3.1 Intérêt et limites de la logique du « parcours »	46
2.3.2 Des difficultés accrues par des mesures réglementaires récentes.....	47
2.3.3 La situation contrastée des corps de sortie ENA.....	49
2.3.4 Elargir le vivier des cadres dirigeants	52
2.3.5 Amorcer un rapprochement entre les fonctions publiques d'Etat et territoriale.....	54
2.3.6 Gérer la 3ème carrière.....	56

2.4	Quelles nouvelles perspectives pour l'encadrement supérieur et dirigeant ?.....	57
2.4.1	<i>Renforcer le pilotage de l'encadrement supérieur et dirigeant</i>	57
2.4.2	<i>Maintenir l'attractivité du concours interne de l'ENA</i>	58
2.4.3	<i>Coter les postes de directeurs d'administration centrale</i>	58
2.4.4	<i>Redonner de l'attractivité aux postes les plus sensibles</i>	59
2.4.5	<i>La féminisation</i>	60
Conclusion		61
Annexe n° 1 : Lettre de mission.....		65
Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées		67
Annexe n° 3 : Données statistiques.....		73
Annexe n° 4 : Projections à moyen et à long terme concernant le corps des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts.....		107
Annexe n° 5 : Projections à moyen et à long terme concernant le corps des administrateurs civils ..		111
Annexe n° 6 : Part des anciens élèves de l'ENA dans les corps de sortie de cette école et dans les corps de débouché.....		115
Annexe n° 7 : Ecart du taux de contribution aux charges de pension versé par une collectivité lorsqu'elle emploie un fonctionnaire de l'Etat en détachement par rapport à celui versé lorsqu'elle emploie un fonctionnaire territorial		117

INTRODUCTION

Par lettre du 9 janvier 2014, le Premier ministre a sollicité le concours de l'IGA, du CGEFI et du CGEDD pour conduire une mission sur « l'encadrement supérieur et dirigeant de l'Etat », dans la lignée du rapport établi par M. Bernard Pêcheur, ancien DGAFP et président de section au Conseil d'Etat. Ce dernier recommandait en effet d'approfondir la démarche engagée par le SGG, la DGAFP et les différentes administrations de l'Etat en termes de professionnalisation, de décloisonnement et de féminisation de l'accès aux emplois les plus élevés de l'Etat.

L'objectif recherché, selon les termes même du rapport Pêcheur tels qu'ils sont cités par la lettre du Premier ministre, est de définir « *une véritable politique d'emploi des cadres supérieurs et dirigeants* », avec la mise en place d'une gestion construite des ressources humaines et le développement d'une logique de parcours, intégrant la double exigence « *d'alternance entre fonctions managériales et d'expertise, mais aussi de mobilité géographique* ».

Le Premier ministre a souhaité que la mission inscrive ses travaux dans une démarche prospective de huit à quinze ans et qu'elle fournisse à la fois une analyse des besoins, au regard de la pyramide des âges des corps et emplois de l'encadrement supérieur, une étude de l'évolution des missions dans un contexte de transformations institutionnelles rapides, enfin une réflexion sur la nature des profils qu'exigeront les mutations prévisibles des métiers.

La mission conjointe IGA/CGEFI/CGEDD a commencé ses travaux au début du mois de février, après avoir rencontré ses interlocuteurs directs : Mme Marie-Anne Lévêque, directrice générale de l'administration et de la fonction publique ; Mme Isabelle Roux-Trescases, déléguée pour la rénovation de l'encadrement dirigeant de l'Etat au secrétariat général du gouvernement.

Le raisonnement a été conduit à périmètre et missions de l'Etat inchangés, la mission ne voulant pas préjuger des évolutions à venir en matière d'organisation de l'Etat.

Considérant l'étendue du champ du rapport demandé, la mission a souhaité définir un cadre méthodologique resserré quitte à ce qu'une mission complémentaire prolonge les travaux notamment en matière prospective ou de comparaisons étrangères.

Les missions et le devenir de l'encadrement supérieur de l'Etat ont fait l'objet de plusieurs réflexions importantes au cours des vingt dernières années. Depuis le rapport Prada remis en 1993, les gouvernements successifs ont eu le souci récurrent de définir un cadre durable et mobilisateur pour la gestion des « hauts fonctionnaires », terme auquel a été rapidement substitué celui d'« encadrement supérieur ». Les missions successives² ont réitéré la conviction qu'il ne pourrait y avoir de modernisation réelle de l'action publique sans la mise en place d'une véritable gestion de l'encadrement supérieur de l'Etat. Ils ont formulé un certain nombre de stratégies possibles et de propositions afférentes afin de prendre en compte des logiques de gestion moins mécaniques et plus dynamiques que ne l'autorise le processus traditionnel des carrières.

² La mission se réfère aux rapports de M. Jean Picq, M. Jean-Pierre Weiss, M. Jean-Ludovic Silicani, M. Marcel Pochard, M. Yves-Thibault de Silguy, Mme Marie-Solange Tissier et MM. Jean-Martin Folz et Daniel Canepa.

Au regard des réflexions déjà engagées dans le passé, et en considérant le champ stratégique plus global défini par le rapport Pêcheur, la mission a jugé que dans les délais qui lui étaient impartis, elle devait privilégier une approche débouchant sur des propositions opérationnelles.

Elle a fondé ses réflexions sur trois sources d'information à la fois majeures et complémentaires :

- la documentation existante, qui est fort abondante et traduit l'importance des études déjà accomplies : il s'agit, à titre principal, de celle qui lui a été fournie par la DGAFP et les services du Premier ministre, portant notamment sur le corps des administrateurs civils et sur le vivier des cadres dirigeants, ainsi que de divers éléments qui lui ont été apportés, dans un second temps, par les administrations centrales des ministères et les divers interlocuteurs rencontrés. Elle a collecté aussi d'autres sources d'information, d'origines diverses : rapports internes à certaines administrations, conduits notamment par leurs corps ou services de contrôle, fichiers de l'annuaire de l'association des anciens élèves de l'ENA, documents de l'OCDE, quelques données sur différentes expériences étrangères ;
- les informations recueillies grâce à la mise au point et à l'envoi aux administrations centrales et corps gestionnaires (ceux du champ ENA / école Polytechnique) d'un questionnaire détaillé permettant d'obtenir, sur l'encadrement supérieur et dirigeant, les éléments les plus objectifs possibles sur l'état des lieux, ainsi qu'une première base de données permettant, pour certains corps, des projections à court et moyen terme, et l'esquisse d'une analyse sur la nature et l'impact des différents types de mobilité. Cette source d'information, proche de l'instantané photographique, s'est révélée précieuse à plus d'un titre. Elle a pour seule limite le manque de profondeur historique, auquel la mission n'a pu pallier que de manière très incomplète grâce à différents recoupements entre données ;
- les entretiens systématiques conduits avec les secrétaires généraux des ministères et responsables des ressources humaines, ainsi qu'avec les chefs de corps, les directeurs des grandes écoles de recrutement, les responsables du CNFPT et du Centre national de gestion de la fonction publique hospitalière, enfin certaines personnalités qualifiées ou particulièrement intéressées du secteur public et du monde de l'entreprise³.

La structure du présent rapport a été dictée par la nécessité de définir préalablement le cadre général de l'analyse et la méthodologie suivie. Dans le cadre d'analyse qu'elle s'est ainsi donné (les corps dits « ENA » et « Polytechnique », c'est-à-dire l'ensemble des emplois et carrières auxquels donnent accès, dans des proportions variables, ces écoles), la mission a établi un état des lieux, adossé aux éléments statistiques recueillis et nourri par les entretiens nombreux qu'elle a pu avoir non seulement au sein de l'Etat, mais aussi auprès de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière (première partie).

Elle a ensuite défini un certain nombre d'objectifs qui lui semblent réalisables à échéance rapprochée et proposé une série d'orientations de plus long terme (seconde partie).

³ Liste jointe en annexe 2.

1 METHODOLOGIE DE LA MISSION ET DEFINITION DU CHAMP D'ANALYSE

1.1 Méthodologie

1.1.1 La notion floue d' « encadrement supérieur »

La lettre de mission évoque le développement « *d'une approche en termes de parcours et de gestion prévisionnelle* ». Elle précise que sont concernés « *les administrations centrales et territoriales de l'Etat, ainsi que ses opérateurs* ». Elle ne définit pas, en revanche, la nature exacte de « *l'encadrement supérieur et dirigeant de l'Etat* », tel qu'il est évoqué dès le premier paragraphe de la lettre. Or cette formulation recouvre plusieurs ensembles distincts, sachant qu'il existe désormais une définition des « cadres dirigeants » liée à la création du vivier correspondant et recoupant – pour l'essentiel, mais avec des nuances – le champ des emplois « à décision du gouvernement ».

La mission a d'emblée considéré qu'il lui appartenait de délimiter, sur le plan méthodologique, son champ d'analyse immédiat, sans préjudice d'un élargissement du raisonnement et de certaines orientations à des viviers plus larges.

Il est clair en effet que la définition même de « l'encadrement supérieur et dirigeant » est au cœur de la mission, qu'elle en constitue l'une des difficultés majeures et qu'elle détermine la pertinence et l'efficacité de toute démarche prospective. C'est une difficulté à laquelle s'étaient d'ailleurs heurtés les rapports successifs consacrés à l'encadrement supérieur.

1.1.1.1 Historique des analyses (du rapport Prada au rapport Pêcheur)

C'est à la fin des années 1980 et au début des années 1990, après avoir constaté que les réformes majeures intervenues dans le domaine de la fonction publique avaient essentiellement concerné les fonctionnaires de l'encadrement intermédiaire et les agents de catégorie B et C, que le souci d'ouvrir de nouvelles perspectives mobilisatrices, pour les « hauts fonctionnaires », s'est manifesté au niveau gouvernemental.

Le sujet n'avait pas été abordé en tant que tel depuis les grandes réformes de 1945, en particulier depuis l'ordonnance du 9 octobre 1945, qui avait créé l'Ecole nationale d'administration et ses deux concours, les instituts d'études politiques, le corps des administrateurs civils (avec la séparation du grade et de l'emploi) et la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

L'exposé des motifs de l'ordonnance conserve une certaine actualité : « *Le procès de nos administrations publiques est ouvert depuis nombre d'années [...] Une priorité absolue est due au problème général de la formation et du recrutement des fonctionnaires qui sont au cœur même de nos services publics : Conseil d'Etat, personnel civil des administrations centrales, corps diplomatique et préfectoral, corps d'inspection et de contrôle* ». Rappelons que le texte de 1945 pointe la « *spécialisation et le cloisonnement excessifs* » nés de modes de recrutement organisés séparément par les administrations sur des critères et à des rythmes hétérogènes. Il prévoit le développement d'un cadre de formation commun, fondé essentiellement sur l'ENA, afin de développer une culture interministérielle de gestion administrative, en liaison avec la création du corps des administrateurs civils.

Ce modèle défini en 1945 n'a pas été ouvertement remis en cause dans son inspiration générale par les rapports qui se sont succédé au cours des vingt dernières années. Certains d'entre eux, comme le rapport Weiss ou le rapport Silicani, ont toutefois estimé qu'il fallait sortir d'un carcan excessivement dominé par le modèle des deux grandes écoles qui forment le soubassement du système français : l'ENA et l'école Polytechnique. En revanche, la pertinence du modèle a été dans une large mesure réaffirmée par le rapport Pêcheur.

Lorsqu'il présenta, le 21 avril 1994, le rapport Prada sur « l'encadrement supérieur des administrations de l'Etat », le ministre de la Fonction publique de l'époque, André Rossinot, évoqua *« un malaise profond dû notamment à la dégradation des conditions matérielles de la haute administration et se traduisant par des départs nombreux de fonctionnaires en direction du secteur privé »*, en désignant plus spécifiquement les *« fonctionnaires en charges de responsabilités importantes »*. Etaient mentionnés alors : l'absence d'une véritable gestion de la haute fonction publique, la tendance à la politisation des nominations, la question de plus en plus lancinante de la « seconde carrière », le sentiment de « déresponsabilisation » et la dégradation des conditions matérielles de travail, le resserrement de l'éventail hiérarchique et des rémunérations (aggravé par la mise en œuvre du protocole Durafour), la lourdeur excessive des administrations centrales, la considération insuffisante portée aux « fonctions d'étude, de planification, de prospective, d'évaluation », la mobilité insuffisante, la durée excessivement courte des affectations sur une même fonction... Le rapport Prada proposait une logique de revalorisation fonctionnelle – avec identification de 3 000 postes-clefs au sein de l'Etat qui étaient destinés à bénéficier, notamment, de la nouvelle bonification indiciaire (NBI). Le rapport s'alarmait déjà d'une possible démobilisation de l'encadrement supérieur.

Le rapport Picq remis la même année apportait une démarche plus prospective sur l'évolution des grandes fonctions de l'Etat. Il s'agissait bien d'articuler la vision plus « statutaire » du rapport Prada avec une approche plus globale sur l'évolution des missions et structures de l'Etat. Dans les années qui ont suivi, d'autres réflexions ont été lancées : le rapport Weiss prolongeait les analyses des rapports précédents en prenant en compte de manière beaucoup plus complète la problématique propre aux corps des ingénieurs. Il mettait en lumière également l'absence d'une gestion prévisionnelle globale de la haute fonction publique et le poids excessif des corps dans la définition des recrutements par la voie de l'ENA et de l'école Polytechnique. Il s'efforçait, en réalité, de faire la synthèse entre les deux approches développées de manière distincte par les rapports Prada et Picq : en articulant la réflexion sur la gestion prévisionnelle de l'encadrement supérieur avec une analyse plus prospective sur l'évolution des missions de l'Etat.

En 2006, le rapport Pochard sur « la diversification des modes de recrutement de la haute fonction publique et l'ouverture de l'accès aux fonctions d'encadrement supérieur de l'Etat » livrait un constat assez similaire à celui de ses prédécesseurs, tout en s'efforçant de dégager les voies d'une ouverture du vivier traditionnel de l'encadrement supérieur, telle qu'elle était souhaitée alors par le gouvernement. Les solutions qu'il avait alors préconisées – notamment un nouveau desserrement du décret de 1955 pour l'accès aux emplois de direction⁴ – restaient dominées par la nécessité de respecter les conditions d'une « compétition ouverte et d'une sélection objective ». S'agissant des emplois « à décision du gouvernement », il décrivait favorablement les dispositifs existant dans des pays comme la Grande-Bretagne ou la Belgique – présélection des « Top managers » par des jurys professionnels -, tout en admettant à regret que cette voie se heurtait à la tradition française et qu'on ne pouvait envisager tout au plus que des systèmes symboliques ou formels – voués à être qualifiés d'« usines à gaz »...

⁴ Décret n°55-1226 du 19 septembre 1955 portant règlement d'administration publique relatif aux conditions de nomination et d'avancement dans les emplois de chef de service, de directeur adjoint et de sous-directeur des administrations centrales de l'Etat.

Le Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique, établi par M. Silicani en 2008, s'efforçait de dépasser le cadre traditionnel des réflexions antérieures en proposant la construction d'une « fonction publique de métiers ». Mais très ambitieux, il portait sur l'ensemble de la fonction publique – pas spécifiquement sur l'encadrement supérieur – et appelait à créer une filière d'administration générale commune aux trois fonctions publiques.

Au total, c'est une masse de réflexions et de propositions considérables qui ont été formulées par différents rapports de grande qualité au cours des vingt dernières années.

A l'analyse, tous ces travaux se sont heurtés au même faisceau de difficultés :

- la difficulté d'articuler une réflexion pratique et opérationnelle sur la rénovation et la rationalisation de la gestion de l'encadrement supérieur avec une vision prospective construite et convaincante de l'évolution des missions de l'Etat – surtout en prenant en compte la logique propre des deux autres fonctions publiques ;
- le problème, de fait insurmontable, de la conception de véritables parcours de carrière dans un système français où vient s'inscrire, au sommet du dispositif, la mécanique des nominations « à décision du gouvernement ». Cette question rend largement inopérante l'utilité des comparaisons internationales, qui, pour la plupart d'entre elles, renvoient à des systèmes canalisant de manière plus ou moins rigoureuse les nominations aux emplois dirigeants par l'autorité politique ;
- l'opacité des données recueillies en termes d'effectifs et de rémunérations ;
- la complexité de toute approche synthétique entre les viviers « administratifs » et les viviers d'ingénieurs ;
- la retenue presque instinctive devant toute définition trop précise de la notion d'« encadrement supérieur », en raison des frontières de plus en plus poreuses entre les viviers traditionnels (ENA, école Polytechnique) et les effectifs massifs de filières spécialisées (enseignants, magistrats, militaires). Cette « porosité » s'explique à la fois par la contraction progressive de l'écart entre les rémunérations et par un usage indifférencié de la notion de management.

C'est la raison pour laquelle la présente mission a fait le choix de délimiter très précisément son champ d'analyse, afin d'être à même d'identifier des mesures d'amélioration concrètes et de mise en œuvre immédiatement accessibles. Quant aux expériences étrangères, elle s'est appuyée sur des données écrites, n'étant pas à même, à raison des délais définis pour la mission, de prolonger ce premier recueil d'informations par des déplacements sur le terrain.

1.1.1.2 L'incertitude des critères

Les comparaisons internationales sont difficiles, parce que le système français cumule plusieurs approches qui relèvent de logiques différentes : la fonction publique de carrière et le système des corps (selon une logique statutaire et avec de surcroît, en superposition, une hiérarchie de nature sociologique, pour l'essentiel héritée de l'histoire et qui identifie un petit groupe de « grands corps ») ; une logique indiciaire (celle qui a inspiré notamment la politique dite de « décloisonnement des viviers » depuis la fin des années 1990) ; une logique managériale (les fonctions d'encadrement supérieur étant définies avant toute chose par le volume des personnels encadrés, au détriment des critères d'expertise). On en trouve une illustration dans l'expérience de la NBI (nouvelle bonification

indiciaire), qui avait à l'origine vocation à être une indemnité « fonctionnelle », mais qui en réalité obéissait largement à une logique essentiellement statutaire et indiciaire.

Si l'on prend comme base d'analyse la population des agents de la catégorie A+ telle qu'elle est définie par la DGAFP⁵ et recensée à partir des fichiers de paie des agents de l'Etat⁶, c'est un volume d'environ 85 000 personnes⁷ qui est concerné. Des définitions plus restrictives, portant sur les corps dont l'indice terminal est au moins égal à la hors-échelle B, permettent de limiter davantage ce champ - qui reste le fruit exclusif de considérations gestionnaires.

A l'inverse, si l'on part de bases nettement plus étroites et délimitées non par le cadre strict, mais par la logique des viviers d'emplois à décision du gouvernement (et assimilés) – qui paraît être le champ raisonnable auquel renvoie la notion d' « encadrement supérieur et dirigeant » –, le cadre d'analyse se trouve limité à quelques milliers d'agents (essentiellement les emplois à décision du gouvernement et les emplois de direction des administrations centrales).

La notion de « cadres dirigeants » est la seule qui ait reçu une définition administrative précise puisqu'elle fait l'objet d'un « vivier » destiné à l'alimenter et géré par la délégation ad hoc du secrétariat général du gouvernement.

Ainsi, on se trouve en présence d'une double difficulté :

- Une définition strictement délimitée (trop strictement délimitée ?) des « cadres dirigeants », qui renvoie aux seuls postes à la décision du gouvernement.
- Une définition trop large et trop floue de « l'encadrement supérieur », qui se fonde sur des critères sociologiques plus ou moins avoués, mais aussi sur des éléments de comparaison indiciaire ou même indemnitaire qui n'éclairent en rien sur le contenu des fonctions.

Le rapport Prada avait bien tenté une approche fonctionnelle avec sa notion de « fonctionnaires en charge de responsabilités importantes », et le rapport Silicani avait même poussé cette logique beaucoup plus loin, mais les difficultés pratiques de mise en œuvre s'étaient révélées insurmontables.

1.1.2 Le choix méthodologique et statistique opéré par la mission

Pour disposer d'une première base d'analyse immédiatement opérante et utilisable, la mission a pris le parti de croiser une approche par corps avec une approche fonctionnelle : en prenant comme champ d'étude ce qu'il est convenu d'appeler « les corps ENA » et « les corps Polytechnique » (ainsi que les corps de débouché afférents) comprenant non seulement les anciens élèves de ces écoles, mais tous les autres agents intégrant ces corps, quelle que soit la voie d'accès. Les corps des sous-préfets et des conseillers économiques, compte-tenu de leurs particularités, ont également été ajoutés au champ de l'étude.

La mission est parfaitement consciente des limites d'une telle approche. Mais il lui a semblé que cette restriction méthodologique était une condition indispensable pour produire de premiers éléments d'appréciation objectifs et utilisables, au-delà des considérations générales sur le « décloisonnement », le « management » et autres notions au contenu mal défini qui ne permettent pas d'obtenir par elles-mêmes des appréciations ou orientations à caractère opérationnel.

⁵ Certains ministères en ont cependant une définition plus extensive.

⁶ Ce qui conduit à écarter les agents n'étant pas en position d'activité.

⁷ Source : DGAFP. Faits et chiffres 2010-2011 – Dossier n° 2 « L'encadrement supérieur ».

Elle s'en est ouverte clairement aux interlocuteurs qu'elle a rencontrés et elle a relevé qu'à de rares exceptions près, cette méthode était comprise et admise sans réticence.

Sa méthodologie s'articule ainsi clairement avec la démarche adoptée par le rapport Pêcheur, selon un temps de raisonnement et d'analyse à quatre niveaux :

- recueil de données chiffrées permettant des projections des besoins en matière de ressources humaines sur la base actuelle de l'organisation de l'Etat : tentative d'appréciation de la réalité démographique, avec la prise en compte de la pyramide des âges et de l'allongement de la durée d'activité, état des lieux de la féminisation des emplois de direction (toutes les données des questionnaires sont « sexuées ») ;
- croisement de ces données avec les estimations et attentes des gestionnaires : prise en compte des « pratiques » ministérielles, âge moyen d'accès aux emplois de direction, etc. ;
- définition d'orientations à court terme et propositions visant à améliorer la gestion de l'encadrement supérieur et des cadres dirigeants ;
- esquisse d'une démarche prospective sur l'évolution des parcours de l'encadrement supérieur et dirigeant à échéance de 20 ans, en fonction de plusieurs paramètres d'évolution de l'Etat (impact prévisible de la décentralisation, déjà très sensible sur les corps d'ingénieurs mais plus difficile à évaluer sur certaines administrations centrales et sur les corps des préfets et des sous-préfets, développement éventuel de nouvelles missions de l'Etat, etc.).

1.2 Etat des lieux

1.2.1 Les principales données

La mission a adressé au total 33 questionnaires aux ministères et employeurs ; elle se félicite d'avoir obtenu l'intégralité des réponses et remercie ses interlocuteurs d'avoir ainsi contribué à l'établissement de ce corpus de données, à ce jour inédit.

Compte tenu des précisions méthodologiques ci-dessus, l'étude de la mission a porté sur un total de 23 corps représentant 13 542 hauts-fonctionnaires. L'ensemble des données demandées aux ministères, corps et juridictions sont arrêtées au 31 décembre 2012.

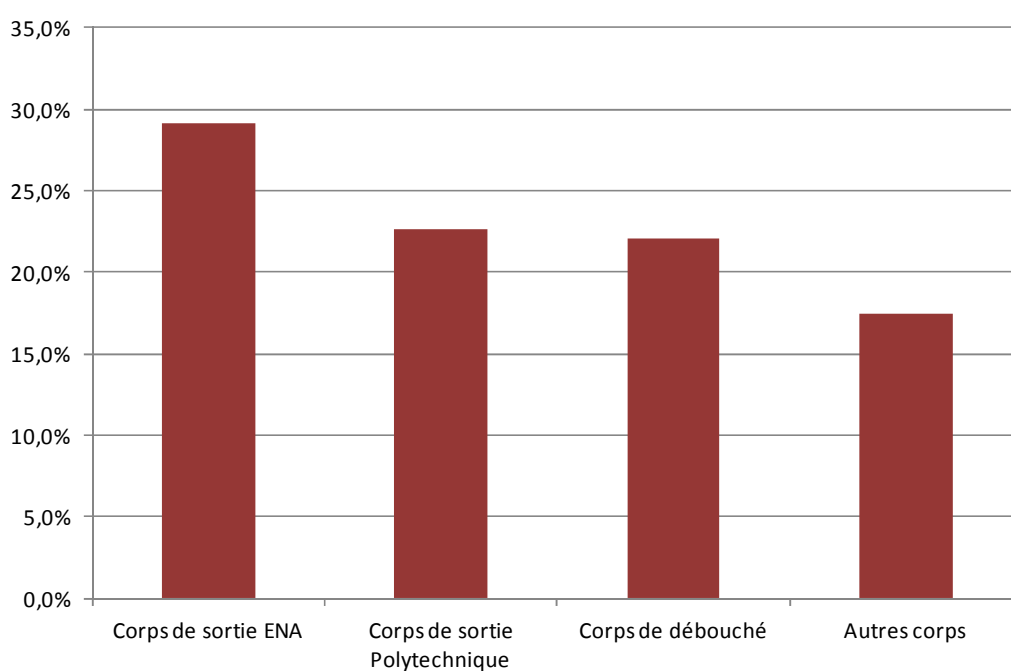
La population étudiée

Corps	Femmes	Hommes	Total	% femmes
Corps de sortie ENA	1 797	4 383	6 180	29,1 %
Corps de sortie Polytechnique	1 269	4 354	5 623	22,6 %
Corps de débouché	321	1 133	1 454	22,1 %
Autres corps ⁸	50	235	285	17,5 %
Total	3 437	10 105	13 542	25,4 %

Source : mission

⁸ Sous-préfets et conseillers économiques.

Féminisation par grandes catégories de corps



Source : mission

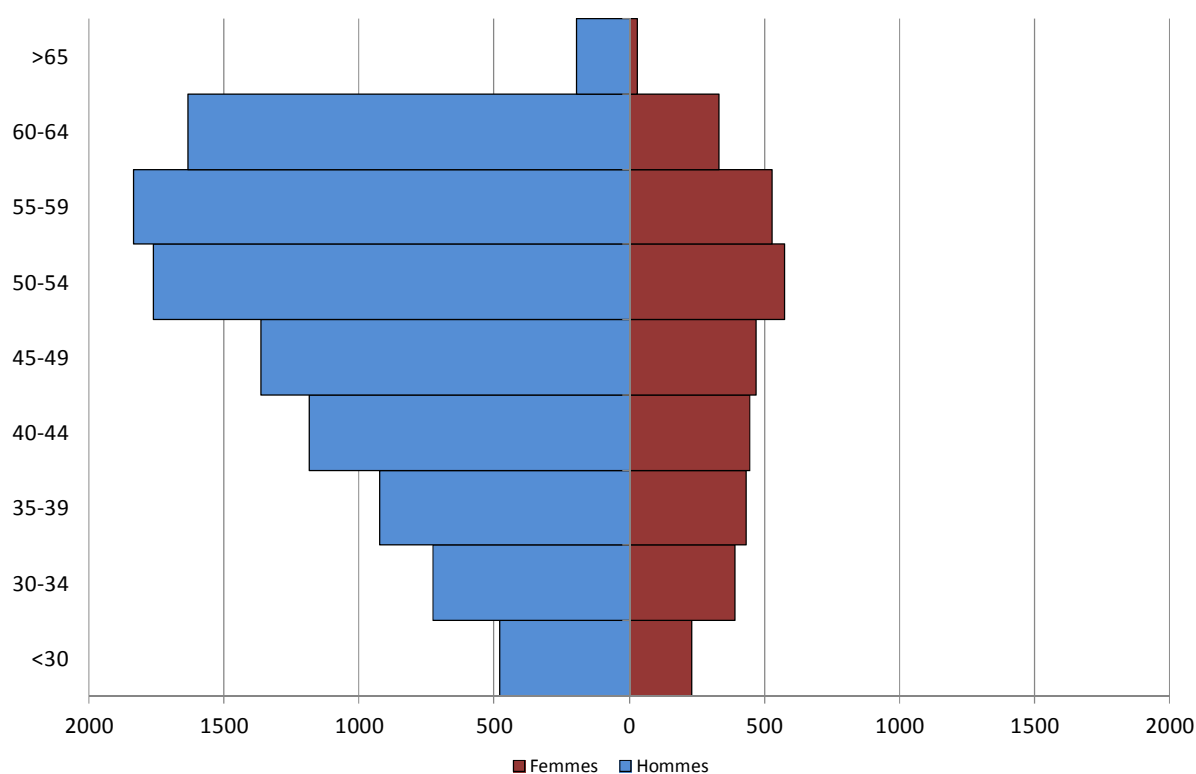
Au sein du périmètre étudié, 25,4 % des hauts-fonctionnaires sont des femmes. Une division, bien que quelque peu théorique, en trois grades⁹ montre que la part des femmes est plus importante dans le premier grade (31,5 %).

Les corps de sortie ENA comportent 29,1 % de femmes, alors que les corps de sortie de l'école Polytechnique en comportent 22,6 %.

Les classes d'âge les plus représentées sont les 50-54 et 55-59 ans : 34,7 % des hauts fonctionnaires sont dans ces tranches d'âge. Au total, 50,9 % de la population étudiée a plus de 50 ans. **Dans un peu plus de 15 ans, la moitié de la haute fonction publique actuelle sera partie à la retraite.**

⁹ Cf. explication de la répartition effectuée par la mission en pp. 75-76.

Pyramide des âges (ensemble des corps)



Source : mission

La répartition selon les positions s'effectue comme suit :

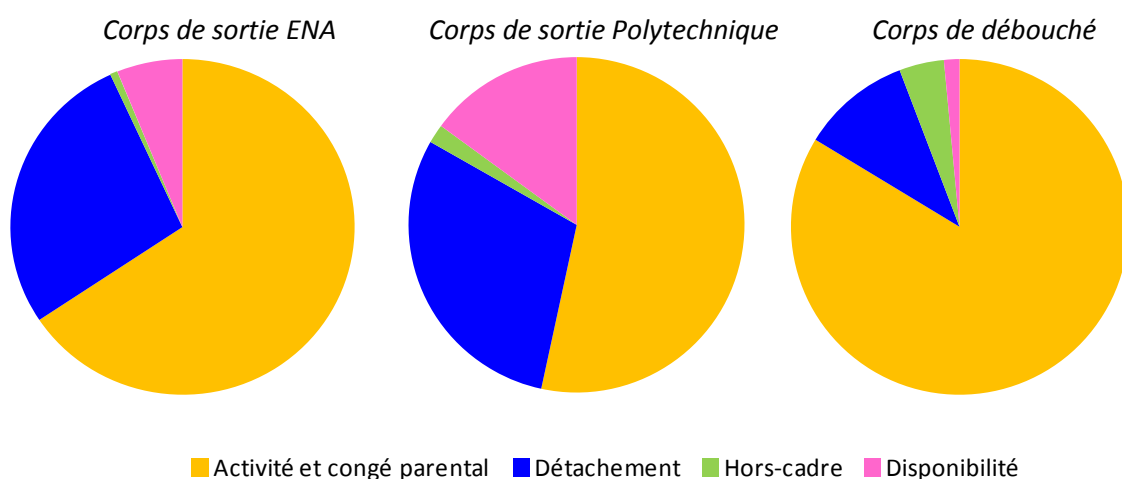
Répartition selon les positions par grandes catégories de corps

Corps	Activité et congé parental ¹⁰	Détachement	Hors-cadre	Disponibilité	Total
Corps de sortie ENA	65,6 %	27,4 %	0,7 %	6,2 %	100 %
Corps de sortie Polytechnique	53,4 %	29,8 %	1,8 %	15,0 %	100 %
Corps de débouché	83,6 %	10,5 %	4,3 %	1,5 %	100 %
Total	62,3 %	26,8 %	1,7 %	9,3 %	100 %

Source : mission

¹⁰ Compte-tenu du très faible nombre d'agents en position de congé parental (13 au total), la mission a fait le choix de les regrouper avec les agents en activité.

Positions par grandes catégories de corps



Source : mission

La part des membres des corps de sortie Polytechnique en disponibilité est nettement supérieure à celle des autres corps. De même, les hauts-fonctionnaires appartenant à un corps de débouché ont un taux de position d'activité moyen supérieur de 20 points à la moyenne de l'ensemble de la population étudiée.

La mission s'est également intéressée aux détachements sur les emplois de direction (sous-directeur, chef de service). Ceux-ci sont majoritairement occupés par les membres des corps de sortie ENA, la part des membres des corps de débouchés étant très faible.

1.2.2 L'évolution des recrutements

2 323 hauts fonctionnaires ont été recrutés¹¹ par les corps / juridictions / ministères entre le 1^{er} janvier 2008 et le 31 décembre 2012, dont 827 directement à la sortie des écoles.

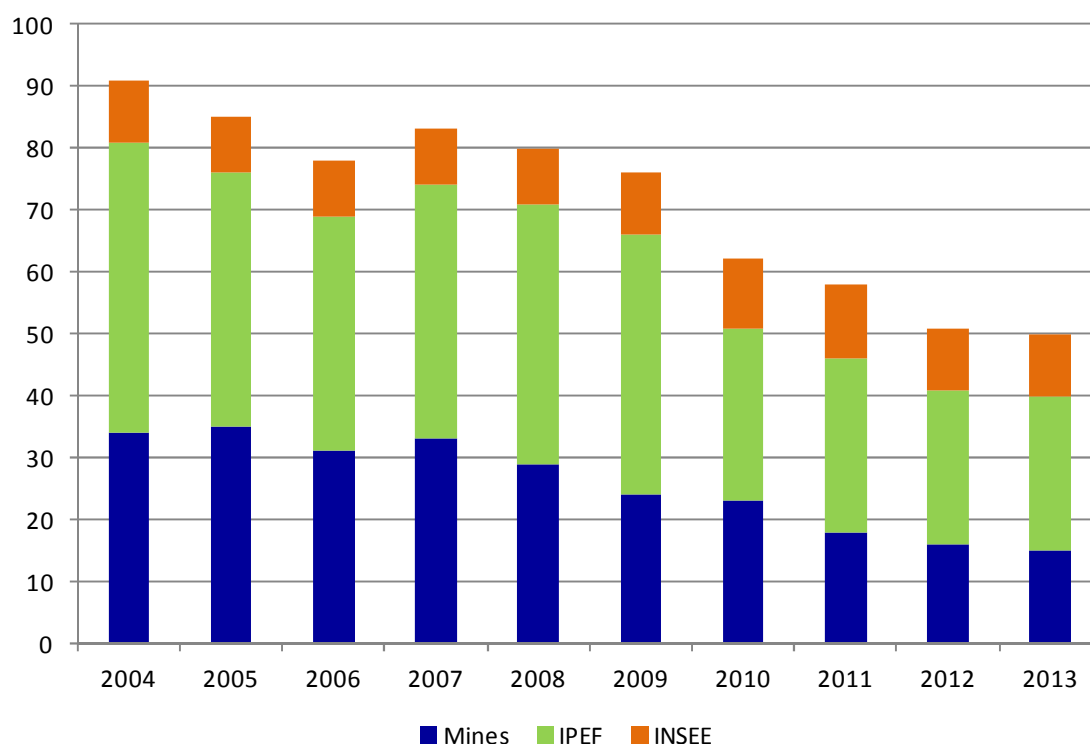
1.2.2.1 L'évolution des recrutements en sortie de l'école Polytechnique

Les recrutements par les corps civils en sortie de l'Ecole Polytechnique ont été très fortement réduits au cours des dix dernières années pour tenir compte de l'évolution des missions de l'Etat (nouveau statut de France-Télécom, réduction du programme d'investissement en matière d'infrastructures, décentralisation).

¹¹ Cela ne signifie pas que 2 323 nouveaux fonctionnaires ont été recrutés. Une part importante des recrutements s'opèrent en effet en interne (agents de catégorie A qui accèdent à la haute fonction publique par la voie, notamment, des concours internes ou des tours extérieurs) ou via des mouvements entre corps de la haute fonction publique (recrutement au tour extérieur d'un administrateur civil par l'inspection générale des affaires sociales, par exemple).

L'évolution des recrutements en sortie de l'école Polytechnique

Corps	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Mines ¹²	34	35	31	33	29	24	23	18	16	15
IPEF ¹³	47	41	38	41	42	42	28	28	25	25
INSEE	10	9	9	9	9	10	11	12	10	10
Total	91	85	78	83	80	76	62	58	51	50



1.2.2.2 L'évolution des recrutements en sortie de l'ENA

Le nombre d'anciens élèves sortant de l'ENA a également diminué au cours de ces dix dernières années¹⁴ :

L'évolution des recrutements en sortie de l'ENA

Année	2004 ¹⁵	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 ¹⁶		2012	2013
Nombre	130	112	97	86	77	88	77	76	77	70	80

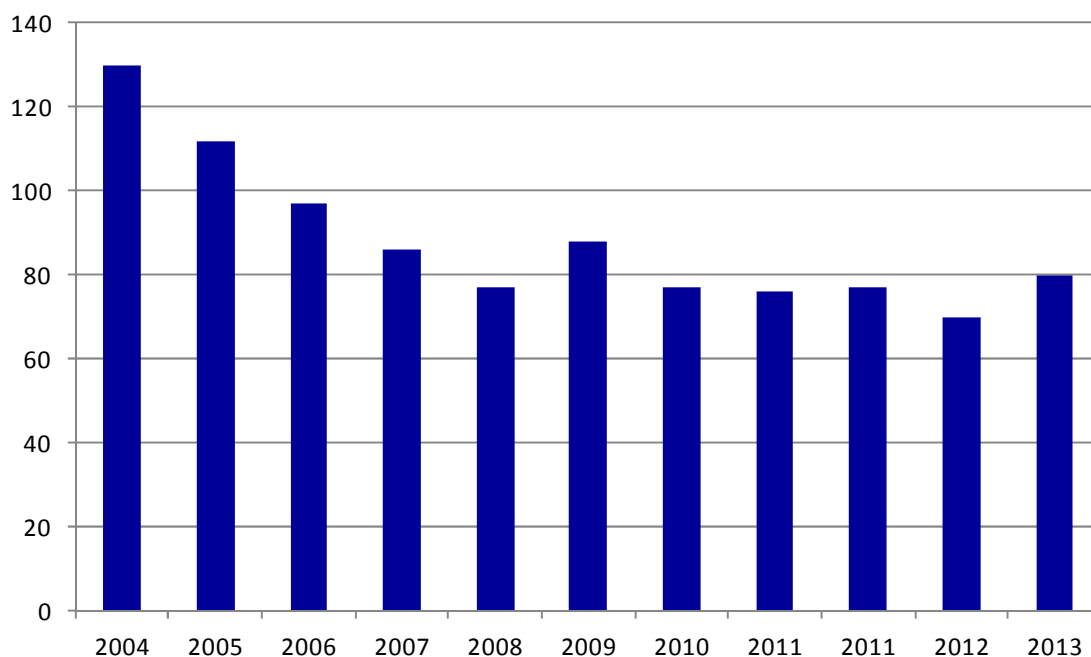
¹² Y compris les corps des Télécom et des assurances avant fusion.

¹³ Y compris ceux des ponts et chaussées et du génie rural, des eaux et des forêts avant fusion.

¹⁴ Le présent tableau n'intègre pas les anciens élèves de l'ENA devenus administrateurs de la ville de Paris.

¹⁵ Le pic de 2004 est lié aux conséquences de la suspension du service national.

¹⁶ La réforme de la scolarité de l'ENA (passage de 27 à 24 mois de scolarité) a eu pour conséquence que deux promotions sont sorties en 2011 : la promotion Robert Badinter, le 31 mars 2011 et la promotion Jean-Jacques Rousseau, le 31 décembre 2011.



1.2.3 Les systèmes de recrutement parallèle

Si l'on regarde les corps de sortie ENA, sur la période 2008-2012, les anciens élèves de l'école, au nombre de 402, ne représentent que 35,3 % des recrutements¹⁷.

Les autres voies de recrutements sont principalement :

- le tour extérieur : 156 administrateurs civils, 56 conseillers de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, 32 conseillers des affaires étrangères, 12 conseillers de chambre régionale des comptes ;
- les concours complémentaires : 151 conseillers de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, 51 conseillers des affaires étrangères¹⁸ ;
- l'intégration de 52 militaires dans les corps de la fonction publique de l'Etat.

Il apparaît donc que, face au nombre insuffisant de sorties ENA à leurs yeux, certains employeurs ont eu recours à des recrutements parallèles. Une comparaison effectuée par la mission¹⁹ permet de voir que la part des anciens élèves de l'ENA demeure supérieure à 50 % dans la quasi-totalité des corps de sortie ENA. Seuls les corps de conseillers de CRC (47,5 %), de conseillers des affaires étrangères et ministres plénipotentiaires (35,7 %) et de conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel (26,9 %) sont en dessous de la moitié.

¹⁷ Les corps de sortie ENA ont recruté 1 175 personnes sur la période 2008-2012. Ce nombre inclut les personnes déjà titulaires d'un corps de sortie ENA et qui sont parties dans un autre de ces corps, ces « mouvements internes » pouvant être évalués à 85 sur la période, portant ainsi à 1 090 le nombre de recrutements « nets ». Il y avait donc, au cours de cette période, en moyenne 218 (1 090/5) recrutements par an, la part recrutée via l'ENA étant de 35,3 % (77/218, on ne comptabilise que 77 anciens élèves de cette école car, en moyenne, 3 deviennent administrateurs de la ville de Paris).

¹⁸ Il s'agit des recrutements dans le « cadre d'Orient ».

¹⁹ Comparaison présentée en annexe 6.

Dans le corps de conseillers de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, la proportion des anciens élèves de l'ENA est en très forte diminution tant en stock (26,9 %) qu'en flux (17,0 % sur 2008-2012). Le concours direct²⁰ est devenu la voie majoritaire de recrutement (54,5 % sur 2008-2012).

1.2.4 Le « vivier » des cadres dirigeants : la réalité de son fonctionnement, le progrès réalisé

La circulaire du Premier ministre du 10 février 2010 a entraîné la constitution d'un vivier des cadres dirigeants. Celui-ci répond à l'objectif « *d'identifier le plus tôt possible, dans chaque administration, les cadres à haut potentiel, susceptibles de devenir cadres dirigeants à plus ou moins brève échéance*²¹ ». Le vivier est administré par la délégation pour la rénovation de l'encadrement dirigeant de l'Etat, placée auprès du secrétaire général du gouvernement, au travers d'une application informatique dédiée, le « système d'information cadres dirigeants » (SICD), déployé depuis avril 2012.

1.2.4.1 Les emplois recensés dans le SICD

Le SICD recense 615 emplois de cadres dirigeants, qui se répartissent comme suit.

Employeur	Nombre
Affaires étrangères	22
Affaires sociales et Travail	77
Agriculture	14
Conseil d'Etat	12
Culture	28
Défense	96
Ecologie et Logement	72
Economie et Finances	39
Education nationale	48
Intérieur	156
Justice	8
Premier ministre	41
Présidence de la République	2
Total	615

Hormis les emplois de secrétaire général, directeur d'administration centrale et délégués interministériels, les emplois auxquels le vivier permet d'accéder ont été sélectionnés par les ministères, parmi l'ensemble des emplois à décision du gouvernement²², en lien avec le secrétariat général du gouvernement. A titre d'exemple, seuls les postes d'ambassadeur les plus importants ont

²⁰ Ce concours était, jusqu'à peu, intitulé concours complémentaire. S'il était probablement complémentaire dans l'esprit de ses créateurs à la fin des années 70, et lors des premières années de sa mise en œuvre, il ne l'était plus du tout ces dernières années, à tel point que c'est davantage le recrutement à la sortie de l'ENA qui était devenu complémentaire.

²¹ Circulaire du 10 février 2010 relative aux cadres dirigeants de l'Etat, NOR : PRMX1004258C.

²² Au sens du décret n° 85-779 du 24 juillet 1985 portant application de l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 fixant les emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du Gouvernement.

été retenus. Il peut donc résulter de la méthode utilisée certaines incohérences qui conduisent à suggérer une harmonisation des critères²³.

1.2.4.2 Les hauts fonctionnaires présents dans le SICD

Le vivier des hauts fonctionnaires susceptibles d'occuper des fonctions de cadre dirigeant est alimenté par les administrations (ministères et inspections générales interministérielles) et mis à disposition des autorités de l'Etat concernées par les nominations.

Comme le précise la délégation pour la rénovation de l'encadrement dirigeant de l'Etat, le SICD est « *de nature à améliorer la gestion prévisionnelle des cadres dirigeants, à faciliter le décroisement entre les administrations, la connaissance des compétences détenues par les cadres identifiés comme pouvant occuper des fonctions de cadres dirigeants et le travail de préparation de relève des postes à la décision du Gouvernement, en facilitant notamment la recherche de profils de compétences variés* ».

Au 1^{er} avril 2014, le fichier vivier des cadres dirigeants comprenait 1 333 personnes qui se répartissent comme suit :

Mode de nomination	Hommes	Femmes	Total
Cadres dirigeants en poste	465	105	570
Anciens cadres dirigeants	217	47	264
Membres du vivier n'ayant pas été cadres dirigeants	383	116	499
Total	1 065	268	1 333

La circulaire du Premier ministre du 3 mai 2013 insiste sur la nécessité d'anticiper les mouvements, en notifiant chaque trimestre, au secrétaire général du Gouvernement, les mouvements envisagés pour les mois à venir. Pour la nomination à chaque emploi, les ministres sont invités à adresser trois propositions, comportant au moins un candidat de chaque sexe et au moins un candidat figurant dans le vivier interministériel. Les choix doivent être motivés et classés par ordre de préférence.

De l'avis des personnes rencontrées par la mission, le dispositif est utile et fonctionne globalement bien même si certains considèrent qu'il reste des marges de progrès au niveau de l'affichage des critères d'inscription et de la notification des entrées et sorties de vivier. Bien qu'il revête une certaine lourdeur en gestion pour les petites administrations, il a présenté l'avantage de développer la pratique de gestion des compétences et de généraliser les revues de carrière.

1.2.5 La féminisation

La féminisation de l'encadrement supérieur et surtout dirigeant est une priorité fixée par les gouvernements successifs avec des objectifs chiffrés.

Il est majoritairement vécu du côté féminin comme une conquête nécessaire de même que les quotas résultant de la loi Sauvadet²⁴. Le suivi attentif de la mise en œuvre des quotas par un

²³ Cf. infra, recommandation n° 16.

²⁴ Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

ministère spécialisé des droits des femmes et par des hauts fonctionnaires à l'égalité dans chaque ministère conduit à constater une évolution positive quant à l'application par les secrétaires généraux de l'ensemble du système.

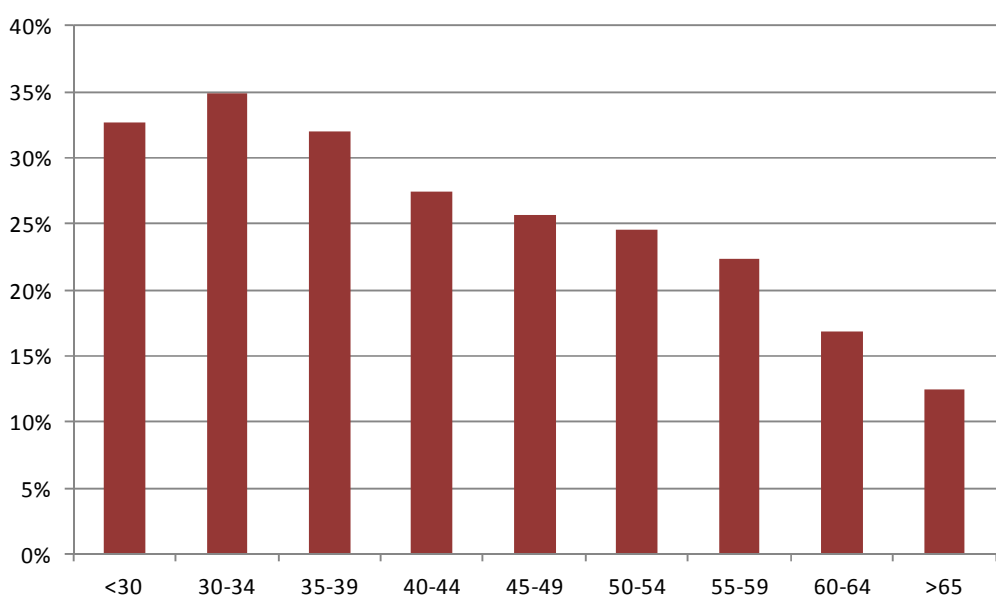
Les réserves prononcées *mezza voce* au sein de certaines administrations ne sont pas rares quant aux effets mécaniques d'une sur-représentation féminine dans les postes de sous-directeurs et de chefs de service dans les cinq ans qui s'annoncent. Ces propos ne sauraient toutefois être pris pour une crainte objective car ils méconnaissent la composition du vivier et de son taux de féminisation qui :

- à l'ENA, depuis plus d'une dizaine d'années, est supérieur à 30 % et a même parfois dépassé les 40 % ;
- et frôle depuis longtemps les 50 % pour les administrateurs civils du tour extérieur.

C'est plutôt à l'aune de ces données statistiques que l'on peut s'étonner que les postes de cadres dirigeants féminins soient restés si longtemps sous la barre des 20 %.

Cependant l'étude de la composition par sexe des classes d'âge montre²⁵ que l'augmentation et la densification du vivier féminin sont fortes dans les jeunes générations, et que la proportion, pour des raisons évidentes, est moins marquée pour les générations plus anciennes. Ceci explique – en partie - les difficultés rencontrées pour la désignation de femmes à certains emplois « sommitaux » et la crainte qu'éprouvent les gestionnaires devant l'épuisement trop rapide des viviers féminins concernés par ces postes.

Proportion de femmes par classe d'âge (ensemble des corps)



Source : mission

En outre, les corps d'ingénieurs restent largement sous-dotés en éléments féminins, qui stagnent autour de 15 % au sein de l'école Polytechnique et à sa sortie dans les corps de l'Etat. Par voie de conséquence et à l'exception de la filière vétérinaire (18 femmes sur les 20 inspecteurs de santé publique vétérinaire recrutés cette année), les femmes sont donc peu nombreuses dans les emplois

²⁵ Cf. annexe 3, tableau n° 5.

de cadres supérieurs de formation scientifique et encore moins présentes à l'échelon des cadres dirigeants.

La politique volontariste et les quotas prévus par la loi Sauvadet devraient s'appliquer sans trop de difficultés si l'on en croit les propos tenus au sein de toutes les administrations rencontrées.

Reste l'inquiétude que manifesterait certains jeunes cadres masculins susceptibles de rejoindre le secteur privé de peur de voir désormais les postes de sous-directeurs échoir uniquement aux jeunes femmes. Cette crainte ne repose à ce stade sur aucun élément chiffré tangible.

En tout état de cause, en ce qui concerne le passage à l'encadrement dirigeant et aux postes de directeurs d'administration centrale, de directeurs d'administration territoriale ou d'établissement public, le nombre de femmes jusque-là très minoritaire est en voie de correction. Il a progressé en 2013 en raison notamment de la politique volontariste mise en œuvre. Les modalités associées - comme la présentation systématique aux autorités de nomination de trois noms dont au moins un de chaque sexe - ont pu contribuer à cette progression.

Les données de 2012 montrent que le nombre de femmes des grades 1 et 2 représente 83,6 % du total des effectifs féminins présents dans tous les corps de la fonction publique d'Etat²⁶ et peuvent ainsi alimenter aisément le passage au grade 3 qui n'en comprend encore que 16,4 %. A la fin de l'année 2012, le taux de féminisation global s'établit à 25,4 %²⁷. En revanche, les recrutements de femmes opérés de 2008 à 2012 font apparaître une dynamique qui dépasse désormais 33 % du total.

Plus précisément, on observe :

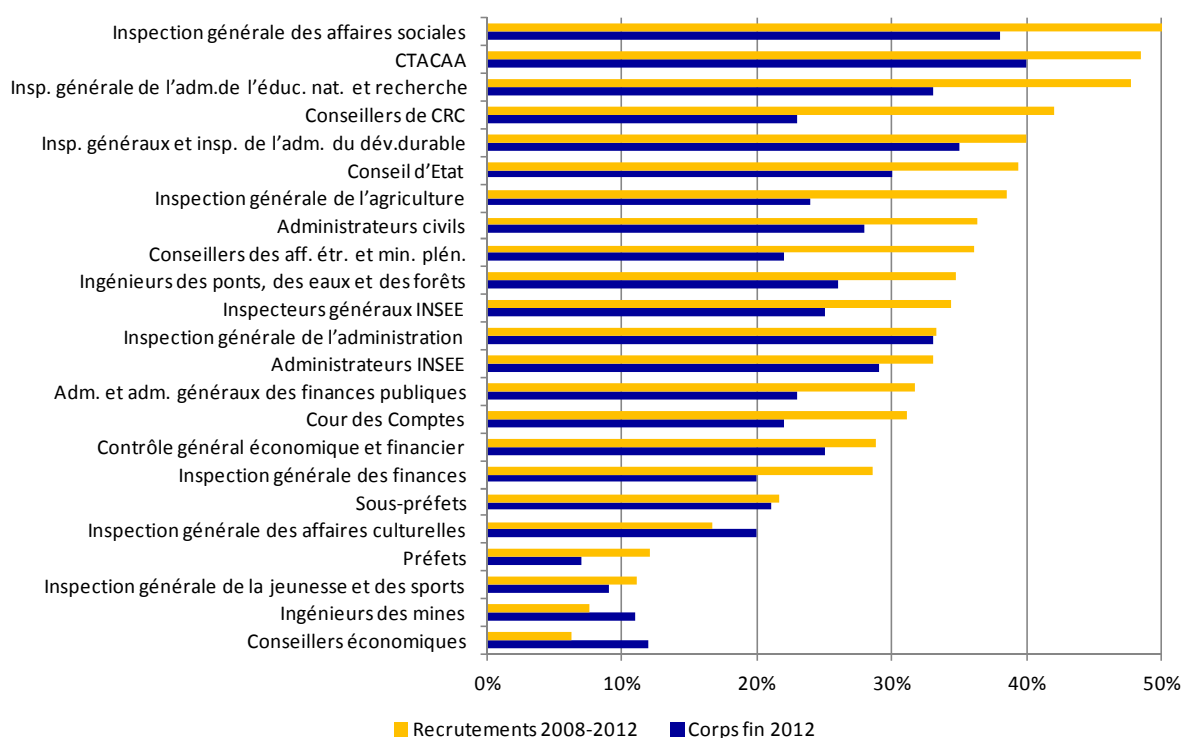
- un « trio de tête » à plus de 40 % : l'IGAS, les tribunaux administratifs et l'IGAENR ;
- ainsi qu'un « peloton de queue » à moins de 10 % : conseillers économiques, ingénieurs des mines et inspecteurs généraux de la jeunesse et des sports ; de quoi y voir le creuset durable de nombreux stéréotypes.

Les différents chiffres montrent que le processus est en marche et qu'il doit permettre d'atteindre en 2018 les objectifs fixés par la loi de mars 2012, sous une réserve d'importance qui concerne la faiblesse actuelle du vivier de l'école Polytechnique. Des efforts significatifs doivent donc aussi se concentrer en amont, dès les classes préparatoires aux grandes écoles, pour remédier à cette situation.

²⁶ Cf. annexe 3, tableau n° 1.

²⁷ Cf. annexe 3, tableau n° 3.

Féminisation des corps (stock et flux)



1.2.6 Les seniors

1.2.6.1 La troisième carrière

La DGAFP distingue trois étapes, ou trois âges, dans le déroulement standard des carrières des cadres supérieurs en administration centrale : une première carrière qui va de l'entrée dans les fonctions jusqu'à l'accession à un poste de responsabilité sous statut d'emploi ; une deuxième carrière qui couvre la période d'exercice de fonctions de responsabilités et qui peut inclure, selon les cas, des fonctions de cadre dirigeant ; enfin, une troisième carrière qui va de la fin de ces fonctions jusqu'à la retraite.

Ce déroulement vaut essentiellement pour l'encadrement supérieur en poste en administration centrale. Les services déconcentrés offrent des carrières plus longues, avec des postes opérationnels jusqu'à la retraite même si la décentralisation, la Réforme de l'administration territoriale de l'Etat (Réate) et la fin des missions d'ingénierie publique ont eu pour effet de diminuer le nombre de cadres supérieurs (des ingénieurs, pour l'essentiel) dans les services déconcentrés de l'Etat.

Selon leur âge « d'entrée dans la carrière », les cadres supérieurs de l'administration centrale abordent cette troisième étape entre 45 et 55 ans et la poursuivent jusqu'à un âge qui ne cesse de reculer à la suite des diverses réformes du régime des retraites.

Au plan statutaire, cette troisième carrière voit deux situations coexister :

- l'intéressé, revenu à sa position statutaire d'origine après la fin de son détachement dans un statut d'emploi ou après avoir été déchargé de son poste de cadre dirigeant, demeure dans son corps d'origine dans la même position (en général, administrateur civil hors classe ou ingénieur général) jusqu'à sa retraite - sauf nouvelle affectation, ce qui se produit rarement.

En règle générale, au plan administratif, il reste affecté à la direction où il exerçait ses fonctions précédentes à moins d'être réaffecté à la DRH du ministère. Le nombre des hauts fonctionnaires se trouvant dans cette situation n'a pu faire l'objet d'un recensement précis par la mission. Il peut leur être confié des missions ponctuelles – de type « réflexion » ou « expertise » - d'un intérêt ou de durée très variables.

- l'intéressé est nommé dans un emploi dit « de débouché », au sein d'une inspection générale, d'un conseil général ou d'un contrôle général. Il remplit alors les missions dévolues à ces structures et ce jusqu'à sa retraite, sauf nouvelle affectation comme dans le cas précédent.

Le recours à l'une ou l'autre des deux situations varie beaucoup selon les ministères et dépend en grande partie de l'importance que les structures offrant des emplois de débouchés y occupent, ainsi que de leur capacité d'intégration.

1.2.6.2 Une situation paradoxale déjà ancienne

Dans nombre de cas, les cadres qui se retrouvent dans la première situation n'ont pas de missions susceptibles de les occuper à plein temps. Certains se retrouvent même sans véritable affectation. Ceux qui bénéficient d'un emploi de débouché reçoivent une affectation dont la charge de travail varie selon les services mais qui n'est parfois pas telle qu'elle les empêcherait d'exercer des missions complémentaires.

De là naît une **situation paradoxale** que la fonction publique et les ministères laissent se perpétuer depuis de très nombreuses années et que l'évolution de la pyramide des âges n'a fait qu'accentuer :

- d'un côté, des services souvent en situation de surchauffe. Le mouvement de suppressions d'emplois engagé depuis quelques années touche aussi les cadres et la production législative et réglementaire ne décroît pas, bien au contraire. Les services éprouvent donc de réelles difficultés à absorber des travaux supplémentaires, quel que soit l'intérêt qu'ils présentent;
- de l'autre côté, des cadres supérieurs dans leur grande majorité compétents, disponibles, n'étant pas en situation de concurrence avec les responsables en place, présentant de nombreux atouts comme une grande expérience professionnelle et une connaissance globale du ministère ou de l'interministériel, connaissances qui manquent parfois à des services habitués à travailler dans leurs seuls champs d'activité.

Il devrait donc être possible de faire appel aux uns pour épauler les autres. Et pourtant, force est de constater que les services ne sont que rarement demandeurs des compétences des seniors.

Rationnellement, il semblerait pourtant envisageable de confier à ces nouveaux seniors une partie des études de prospective, des évaluations de politiques publiques, des expertises qui sont aujourd'hui peu ou mal pris en charge par des services parfois au bord de la rupture. Ils pourraient également conduire des projets ou participer à des équipes projet auxquelles ils apporteraient leur expérience. Cette expérience pourrait également être mobilisée dans des actions de coopération internationale. Ils pourraient enfin se voir confier des missions de médiation avec les usagers qu'il serait sans doute utile de développer. Par ailleurs, leur mobilisation sur des dossiers de ce type permettrait, dans un certain nombre de cas, de limiter le recours, onéreux, à des cabinets de consultants externes.

Ce constat est partagé par les secrétaires généraux, les DRH et les chefs de corps qui, pour la plupart, constatent et regrettent cette situation sans qu'on ait réussi jusque là, à de rares expressions près, à y remédier.

Les raisons avancées pour expliquer ce paradoxe sont essentiellement d'ordre culturel :

- crainte que l'encadrement des services vive mal cet appel à des renforts (sentiment de désaveu quant à leur implication professionnelle et à leur capacité à répondre à de nouvelles commandes) ;
- peur que les seniors, habitués à des fonctions de direction et plus tellement enclins à être « encadrés », ne s'insèrent mal dans les structures et engendrent des difficultés relationnelles ou hiérarchiques ;
- a priori négatifs quant à la capacité de ces seniors à répondre à des questions très actuelles (jeunisme).

A cela s'ajoute un obstacle de plus : la question de la position administrative des intéressés et, partant, du portage budgétaire et financier, la pression sur les emplois poussant chaque directeur à être très circonspect dès lors qu'il s'agit de mobiliser un emploi supplémentaire même temporairement. Dit autrement, des directeurs seraient davantage prêts à employer des seniors à condition, au moins, qu'ils soient affectés gracieusement dans leur direction. De leur côté, certains seniors hésitent, pour des raisons de « standing », à occuper des postes que la direction a tendance à considérer comme « de circonstance ».

On a donc le sentiment d'un grand gâchis, humain et financier à la fois du côté de services en situation de surchauffe et du côté de seniors, sous-employés et vivant mal une situation qu'ils considèrent comme humiliantes.

2 QUELQUES OBJECTIFS REALISABLES

Un des éléments qui entravent ou paralysent tout effort de rénovation profonde dans la gestion de l'encadrement supérieur tient à la difficulté de sa définition même. La constitution du « vivier » par le secrétariat général du gouvernement a été un moyen de délimiter les strates les plus élevées de l'encadrement supérieur. Mais les étages immédiatement inférieurs – qui correspondent aux carrières des corps ENA et Polytechnique – offrent des frontières infiniment plus poreuses avec d'autres filières : certains corps techniques ou scientifiques, les enseignants et chercheurs, les magistrats, les militaires – ces derniers bénéficiant déjà de possibilités de reclassement dérogatoires.

La mission estime qu'il faut avoir sur ce plan une approche décomplexée, dans la mesure où il s'agit bien de promouvoir un encadrement supérieur le plus professionnel et le plus interministériel possible : la base initiale du système de 1945 s'est largement ouverte au fil des ans. Pour les seuls corps ENA, les sorties d'école ne représentent plus qu'un tiers des recrutements opérés chaque année. La formation et la pratique professionnelle des ingénieurs se sont rapprochées de celles des administrateurs. Les dispositifs de promotion interne existent et méritent même d'être redynamisés – notamment le concours interne de l'ENA. L'interministérialité doit être renforcée, et non combattue par des logiques corporatistes verticales – telles que la volonté de créer des débouchés artificiels pour des métiers ou des filières très éloignés et dont on n'a pas su maîtriser la démographie. Le vrai champ d'échange, au-delà de l'interministérialité, est celui de l'inter-fonctions publiques.

Le seul critère véritable pour l'encadrement supérieur et dirigeant devrait être celui de la compétence, infiniment plus légitime et porteur d'efficacité que le simple franchissement d'un niveau indiciaire. Cela ne signifie en rien une fermeture des fonctions de l'encadrement supérieur, mais la reconnaissance et l'affirmation d'un système à deux entrées :

- le recrutement initial par des écoles de formation initiale dédiées, qui n'est plus et ne doit pas redevenir un mode de sélection exclusif, mais qui doit représenter une proportion significative du renouvellement des générations ;
- les recrutements parallèles, de nature diverse, mais qui doivent tous comporter l'acquisition en commun d'une culture administrative opérationnelle et interministérielle minimale.

La vigueur et l'efficacité d'un tel dispositif passent aussi par une pratique performante des mobilités, infiniment préférable à toute démarche fondée sur des titres ou des équivalences par nature discutables.

2.1 Dessiner les lignes de force d'une évolution des compétences

Les employeurs jugent, d'une manière générale, que la formation reçue par les élèves sortant de l'ENA comme de l'école Polytechnique est très satisfaisante. Ils insistent sur les deux atouts essentiels, à leurs yeux, dont disposent les nouveaux arrivants : leur capacité d'adaptation et le fait qu'ils aient « appris à apprendre ». Cette aptitude à une certaine souplesse ou polyvalence reste un trait caractéristique de la haute fonction publique française.

La mission avait été invitée à réfléchir à l'évolution des besoins en termes de **métiers**, mais au vu des remarques formulées par les interlocuteurs rencontrés, elle a choisi de raisonner en termes de **compétences**. En effet, la notion de métier, au sens, par exemple, où elle apparaît dans les répertoires des métiers, n'a jamais été évoquée en tant que telle. En revanche, ont été décrits des besoins en compétences pouvant couvrir d'ailleurs des champs assez larges.

L'évolution de ces besoins est en partie le fruit des profondes mutations que l'administration comme la société française ont connu ces dernières décennies : décentralisation, libéralisation de l'économie et émergence de nouvelles formes de régulation, mondialisation, construction européenne, accélération des évolutions technologiques, crise des finances publiques.

Cinq grandes préoccupations émergent du tour d'horizon effectué :

- l'importance prise par la dimension juridique dans la plupart des sujets traités;
- les besoins en expertise technique de haut niveau ;
- le besoin, plus spécifique, en conduite de projet dans le domaine des systèmes d'information ;
- la possibilité pour de jeunes ingénieurs d'acquérir les compétences opérationnelles de terrain ;
- l'exigence de compétences managériales renouvelées.

2.1.1 La dimension juridique

Le besoin en cadres supérieurs d'administration « généralistes », auquel a répondu la création du corps des administrateurs civils, est toujours avéré. Sont toutefois pointées quelques insuffisances, au premier rang desquelles les connaissances en matière de finances publiques, que la LOLF et la situation budgétaire de la France rendent plus nécessaires. L'introduction d'une épreuve écrite de finances publiques pour les trois concours d'entrée à l'ENA devrait contribuer à combler cette insuffisance.

Est parfois regrettée aussi une approche trop nationale des dossiers, une insuffisante ouverture à l'Europe et à l'international.

A surtout été souligné le besoin d'une formation juridique de haut niveau pour l'ensemble des élèves sortant de l'ENA, quelle que soit ensuite leur affectation, compte tenu de l'importance prise aujourd'hui par les questions de droit ; pour les mêmes raisons, l'acquisition d'une certaine compétence juridique, à tout le moins d'une certaine culture juridique, paraît indispensable pour les ingénieurs sortant d'école.

La montée en puissance de la dimension juridique dans les dossiers traités affecte l'ensemble des administrations centrales. Cette évolution se mesure également dans l'activité des juridictions administratives, à la fois dans le domaine consultatif, avec des demandes d'avis sur des sujets de plus en plus complexes, mais aussi dans le domaine contentieux où l'évolution du nombre d'affaires examinées n'est maîtrisée que grâce à des réformes de procédure.

Cette évolution est due à plusieurs facteurs bien identifiés : émergence du principe de précaution, juridicisation croissante de la société, séparation des fonctions de production et de régulation, surveillance accrue par la Commission européenne des décisions nationales... La plupart des dossiers traités aujourd'hui par les administrations centrales ont cette dimension juridique et l'indispensable exercice de simplification et de réduction normatives qui a été engagé n'y changera pas grand chose tant les pouvoirs exécutif comme législatif sont prompts à répondre aux inquiétudes sociétales par l'édiction de nouvelles réglementations. Ce processus s'accomplit d'ailleurs dans une certaine précipitation qui nuit à la qualité et à la cohérence des textes adoptés, nourrissant ainsi de futurs contentieux.

Il paraît donc sage de prendre acte de cette évolution et de considérer que les formations initiales doivent maintenir, voire améliorer, le niveau des connaissances juridiques apportées aux élèves. Les ministères ont d'ailleurs également tous pris en compte cette évolution en créant, dans un passé récent, là où elles n'existaient pas, des directions juridiques au sein de leurs administrations centrales.

2.1.2 Un besoin confirmé d'expertise technique de haut niveau

L'Etat a-t-il toujours besoin de recruter des ingénieurs de haut niveau ? La question méritait d'être posée au vu du retrait opéré par l'Etat d'un certain nombre d'activités et de fonctions qui employaient un grand nombre d'ingénieurs : ingénierie publique, maîtrise d'œuvre de grands projets d'infrastructures, activités de production confiées au marché...

Le constat de la mission s'inscrit, cinq ans après, dans le droit fil des conclusions de la mission Canepa-Folz sur le besoin continu d'ingénieurs experts au sein de l'Etat, illustrant ainsi le fait que les évolutions en cours sont bel et bien profondes et n'ont rien d'éphémère.

Il y a unanimité tant dans les ministères « techniques » que dans les autres administrations pour plaider en faveur du maintien au sein de l'Etat d'une capacité d'expertise de haut niveau. Ses champs de compétences, ses modalités d'exercice peuvent avoir changé, mais demeure la nécessité pour l'Etat de disposer d'experts techniques hautement qualifiés.

En effet, faute de disposer de ces compétences, l'Etat risque de se trouver en position de grande faiblesse (il n'est pas exclu que cela se soit déjà produit au cours de ces dernières années) pour jouer son rôle de stratège dans les secteurs industriels et technologiques, pour prendre des décisions appropriées dans ses relations avec les autorités de régulation, pour piloter de grands projets de système d'information, pour défendre les intérêts de la France au plan européen ou international sur des dossiers à forte composante d'innovation. Les décisions politiques dans chacune de ces matières doivent pouvoir reposer sur un éclairage et une analyse technique incontestables des enjeux. Comme l'écrivaient déjà MM. Folz et Canepa, « *le régulateur doit être aussi compétent que le régulé pour exercer efficacement ses missions* ».

Le projet stratégique du corps des inspecteurs de santé publique vétérinaire de mars 2012 résume ce besoin en des termes qui semblent parfaitement transposables à nombre d'autres secteurs²⁸ : « *L'État aura besoin d'experts « maison » indépendants, possédant un haut niveau scientifique et technique, dotés d'une capacité de gestion intégrée des risques incluant les évaluations socio-économiques, affûtés à la négociation internationale, tournés vers l'innovation et aptes au dialogue avec le monde de la recherche* ».

Se priver de ces compétences signifierait que l'Etat renonce à exercer ses prérogatives de maître d'ouvrage et de stratège, ou qu'il s'en remet pour ses besoins d'expertise à des assistants maîtrise d'ouvrage ou à des consultants privés, éventuellement porte-parole de différents lobbys.

Il est vrai que les compétences souhaitées ont beaucoup évolué : là où on demandait des spécialistes des routes, du rail, des forêts ou des télécommunications, on attend aussi maintenant aussi des

²⁸ Dans leur rapport remis en janvier 2009 au Premier ministre, MM. Folz et Canepa concluaient : « *L'Etat a besoin de cadres supérieurs à formation scientifique et technique qui lui garantiront son indépendance de jugement dans des environnements complexes intégrant toujours davantage de technologies. La mission a ainsi la conviction que l'existence d'une filière technique, qui ne doit pas être artificiellement séparée des autres filières au niveau de l'encadrement supérieur, représente un atout majeur de la fonction publique française, susceptible de faciliter la modernisation de l'Etat* ».

experts en développement durable, en aménagement des territoires, en interopérabilité des transports ou en réseaux de communication. Les compétences doivent donc être plus globales et les cadres concernés davantage capables de raisonner en termes de système et de prendre en compte les attentes de la société.

L'école Polytechnique a conscience de ces évolutions, qu'elle a prises en compte dans les formations dispensées. La formation scientifique et la culture de projet sont en outre l'un des moyens de développer des qualités utiles à de futurs cadres dirigeants.

2.1.3 La conduite des projets de systèmes d'information

Les ministères déplorent les difficultés rencontrées pour recruter des ingénieurs d'un bon niveau, capables de piloter leurs projets de développement de systèmes d'information ou d'exercer des fonctions de direction dans le champ informatique (la situation est toutefois moins difficile dans les ministères de l'agriculture et du développement durable qui accueillent un grand nombre d'ingénieurs).

La situation actuelle est en partie due au fait qu'à la suite de sa fusion avec le corps des mines, le corps des ingénieurs des télécoms, qui fournissait beaucoup de responsables informatiques de l'administration, a disparu, le nouvel ensemble représentant environ la moitié des effectifs de ce qu'ils étaient auparavant. Par ailleurs, pour diverses raisons, les ingénieurs des mines-télécoms semblent de moins en moins intéressés par ces fonctions.

L'Etat se retrouve donc dans une situation difficile au regard de ses missions de maîtrise d'ouvrage des grands projets informatiques (qui sont pourtant, et à juste titre, de plus en plus nombreux) et doit s'en remettre à des intervenants extérieurs qu'il n'a pas toujours les moyens de contrôler. La DISIC partage ce constat et travaille à dégager des solutions durables.

2.1.4 Le risque d'une perte d'expérience opérationnelle pour les jeunes ingénieurs

Le premier enjeu qui a été souligné par les interlocuteurs de la mission est celui de la compétence. Le recrutement de scientifiques disposant d'une formation initiale de très haut niveau n'est en effet pas suffisant pour garantir ensuite l'acquisition et le maintien d'une vraie compétence. Celle-ci s'acquiert et se développe par la pratique.

Cette caractéristique est générale mais les interlocuteurs de la mission ont souligné une spécificité des ingénieurs en la matière, liée à l'évolution, pour l'Etat, du « faire » vers le « faire-faire », évolution qui pourrait être lourde de conséquence. L'Etat ne possède plus en son sein toute la palette des métiers de l'ingénieur, notamment dans le domaine des infrastructures. En outre, plus de 80 % des investissements dans ce secteur sont aujourd'hui réalisés sous la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales.

Pour conserver une vraie compétence technique, le parcours des ingénieurs devra donc de plus en plus comporter un passage en dehors du périmètre des administrations de l'Etat, même élargi à ses établissements publics, notamment en collectivité territoriale. Cette préoccupation vaut dès l'origine comme en cours de carrière. Lors de la formation initiale, il a ainsi été jugé nécessaire pour le corps de mines que les ingénieurs élèves consacrent les deux tiers de leur formation à des stages dont un tiers à l'international. Le chef du corps des IPEF a regretté, pour sa part, que la durée de formation des IPEF ayant été réduite de trois à deux ans, elle ne comporte plus aujourd'hui qu'un stage court au lieu du stage long qui préexistait.

Pour le premier poste, complément pratique de la formation initiale et si important pour la suite de la carrière, il faut de même considérer comme normal qu'il puisse s'exercer en détachement lorsque l'Etat ne conduit plus lui-même la maîtrise d'œuvre ou la maîtrise d'ouvrage des projets comme cela était le cas dans le passé.

Enfin, le passage à l'extérieur en cours de carrière, bénéfique pour développement des compétences des intéressés, suppose ensuite le retour, dans de bonnes conditions, d'un nombre significatif d'entre eux pour que l'Etat bénéficie de ce développement des compétences.

Recommandation n° 1 : Permettre aux ingénieurs d'exercer des métiers formateurs au sein des collectivités territoriales et des opérateurs, y compris en premier poste.

2.1.5 Développer et mieux utiliser les compétences managériales

Rares sont les ministères qui évaluent de façon approfondie les compétences managériales de leurs cadres supérieurs et dirigeants : quelques tentatives de-ci de-là²⁹, dont des évaluations à 180 et 360°.

Pourtant la plupart déplorent le peu de place laissée aux compétences managériales et regrettent cette incapacité qu'éprouve l'administration à distinguer, parmi son encadrement, les profils qui relèvent plutôt d'une filière expert, de ceux qui présentent plutôt les qualités requises pour poursuivre leur carrière dans une filière managériale.

La compétence managériale n'est la plupart du temps pas prise en compte au moment du choix pour un poste de direction, même si son contenu proprement managérial est précisément très important (dans le cas d'une direction à réseau, par exemple). De même, il y a peu d'exemples de cadres supérieur ou dirigeant remerciés pour incompétence managériale.

Cette préoccupation est partiellement prise en compte lors de la sélection pour le vivier des cadres dirigeants, mais sans qu'au préalable une véritable évaluation des qualités managériales des candidats ait été menée. Il s'agit plutôt d'une prise en compte des responsabilités exercées antérieurement, avec les limites que cela suppose.

Des améliorations sont à apporter tant du côté de la formation initiale que de la formation continue, tout en étant conscient que tous ne présentent pas les dispositions requises pour devenir un bon manager, certains n'étant pas, de surcroît, attirés par ce type de fonction.

Il serait également utile de procéder pour tous à des bilans de compétences (selon des formes à déterminer) spécialement à des moments clefs de la carrière ou à l'orée des nominations sur des emplois de direction et sur les emplois à décision du gouvernement, nominations qui devraient davantage intégrer le critère des compétences managériales.

Recommandation n° 2 : Inclure dans les dossiers des candidats aux postes de responsabilité une évaluation des compétences managériales, si possible assortie d'un 180 ou 360°.

²⁹ Cf. notamment l'arrêté du 26 décembre 2011 relatif à l'évaluation d'agents d'encadrement supérieur relevant du ministère des affaires étrangères (NOR : MAEA1133874A) dont l'article 1^{er} dispose qu'« il est institué au ministère des affaires étrangères un dispositif d'évaluation dit évaluation à 360° ».

La DGAFP avait initié en 2010 une réflexion visant à simplifier le document d'évaluation des administrateurs civils. La mission regrette que cette réflexion n'ait pas abouti et suggère qu'elle soit reprise, tout en renforçant le volet des compétences managériales.

2.2 Rationaliser la politique de recrutement

2.2.1 Les déterminants de la décision

2.2.1.1 La demande des employeurs Etat

La mission a tout d'abord constaté qu'il existe une forte demande des employeurs pour de jeunes administrateurs ou de jeunes ingénieurs. Au-delà des critiques classiques sur le manque de compétences directement opérationnelles (connaître le droit administratif, la comptabilité de l'Etat et des entreprises, les rouages administratifs français et européens...), c'est bien la capacité d'adaptation des jeunes sélectionnés par les écoles qui est reconnue et appréciée.

La demande spontanée des employeurs pour de jeunes administrateurs ou de jeunes ingénieurs est néanmoins tempérée par deux éléments susceptibles d'évoluer. Le premier est la contrainte budgétaire qui résultera dans les années à venir du programme de stabilité budgétaire. Le volume global des possibilités de recrutements en sera nécessairement affecté, notamment dans les secteurs considérés comme non prioritaires. Le second est la nature des postes offerts par ces employeurs dont il conviendra de veiller à ce qu'ils correspondent bien, au-delà du premier poste, qui peut être considéré comme un complément de formation, à des postes correspondant au niveau effectif des cadres supérieurs.

De manière générale, les employeurs, souvent également gestionnaires de corps, se posent la question de la deuxième et de la troisième partie de la carrière lorsqu'arrive la question, chaque année, du bon niveau des recrutements.

Il est naturellement nécessaire d'avoir une vision à long terme lorsqu'un employeur embauche des cadres supérieurs pour une durée qui sera normalement supérieure à 40 ans, souci qui doit notamment conduire à proscrire les politiques de « stop and go ». Il faut effectivement penser à l'avenir des jeunes qui sont embauchés aujourd'hui, tout en ayant conscience que ce n'est pas en réduisant les recrutements que l'on règle à court et moyen terme, des questions liées à la deuxième carrière.

2.2.1.2 La prise en compte des autres paramètres

Au-delà des premiers postes, c'est donc l'ensemble de la carrière qui doit être pris en compte pour fixer le volume des recrutements, mais il est impératif de ne pas limiter cette analyse aux seuls besoins stricts de l'administration de l'Etat, ce qui conduirait à une vision malthusienne.

Un nombre significatif de cadres quittent actuellement le service de l'Etat en cours de carrière, soit temporairement (détachement ou mise en disponibilité), soit définitivement.

Pour ce qui concerne les départs définitifs, la mission n'a pas pu obtenir des indications précises. Le nombre des radiations de corps est peu significatif en lui-même : la radiation intervient souvent plus de dix ans après un détachement, puis une mise en position de disponibilité, et traduit donc plus des tendances passées que les tendances actuelles ou à venir ; elle est parfois différée dans le temps pour des raisons de plan de charge des services gestionnaires ; enfin, des sorties définitives ont eu

lieu de manière anticipée en 2011, en prévision de la suppression, à partir du premier janvier 2012, du dispositif de retraite anticipée sans condition d'âge pour le fonctionnaire ayant au moins 3 enfants et 15 ans de services publics.

Les situations sont toutefois différentes selon les corps et les employeurs. Pour la majorité des cas, la question ne se pose pas vraiment, les taux de départs en cours de carrière étant inférieurs à 20 %.

La question est plus fondamentale et très différente pour le corps des mines et le ministère des finances, le corps des IPEF étant dans une situation intermédiaire. L'équilibre de fonctionnement repose alors sur deux types de carrières, les carrières bénéficiant d'une progression régulière à l'intérieur de l'administration, situation plutôt minoritaire, et celles, plutôt majoritaires, qui s'effectuent en deux parties - une première, assez courte, au sein de l'administration et une seconde, hors de l'administration. Ce modèle a fonctionné correctement et permet à l'administration, comme c'est le cas pour les grands cabinets d'audit du secteur privé, de bénéficier de jeunes auditeurs de talents sans avoir à leur offrir ensuite des emplois de cadres dirigeants, en nombre par définition plus restreint que les postes de premier niveau, compte tenu du pyramidage des postes.

Sans que cela ait été chiffré de manière précise, a été évoquée une baisse des départs depuis la crise de 2008, mais celle-ci resterait limitée (l'ordre de grandeur de 10 % a été cité), resterait conjoncturelle et aurait pu être absorbée par les services. La mission considère donc que la crainte de retours massifs n'est pas justifiée et qu'il faut continuer à fixer le volume des recrutements en considérant qu'une fraction significative des agents n'effectuera pas toute leur carrière au sein de l'administration.

2.2.2 Le paramètre des besoins immédiats des administrations

Les interlocuteurs de la mission dans les administrations centrales – essentiellement les secrétaires généraux – et les chefs de corps ont exprimé avec des nuances le vœu de bénéficier de un à deux recrutements supplémentaires en sortie d'ENA. C'est le cas, en particulier, du ministère de la Défense, qui souhaite étoffer ses ressources en administrateurs civils. L'IGF a noté que ses besoins étaient convenablement pourvus puisqu'en 1986 sur les 150 sorties ENA elle accueillait 6 personnes et qu'aujourd'hui l'effectif de 5 sorties annuelles est à rapporter aux 80 élèves recrutés par promotion, tout en évoquant par ailleurs, comme l'IGAS, l'intérêt que pourrait représenter un recrutement à la fois en sortie de l'ENA et de l'école Polytechnique.

Pour l'IGAS, ce souci d'ouverture (également en direction des normaliens) fait suite au constat, opéré depuis quelques années, que la baisse de ses recrutements en sortie d'ENA (passage de 4 à 2 entre 2009 et 2012) imposait une diversification – ciblée clairement sur d'autres grandes écoles. La direction générale du Trésor accueille quatre administrateurs civils chaque année, soit un nombre équivalent à celui dont elle disposait avant qu'elle n'ait fusionné avec la direction de la prévision et la direction des relations économiques extérieures qui recrutaient aussi toutes deux à la sortie de l'ENA. Le Conseil d'Etat a confirmé que son besoin de conseillers de tribunal administratif et de cour administrative d'appel (CTACAA) demeurait élevé et qu'il faudrait pérenniser les recrutements « complémentaires ». Ce constat résulte d'une part de la judiciarisation croissante de notre société et de la complexité accrue des enjeux du droit européen ainsi que du rôle des autorités de régulation qui, conjugués, entraînent une augmentation du nombre de dossiers contentieux.

Au vu des commentaires recueillis auprès des secrétaires généraux, les ministères pourraient utilement employer une dizaine d'administrateurs civils supplémentaires issus de l'ENA. Cette nouvelle jauge présenterait également l'avantage de rééquilibrer le pourcentage de personnes orientées vers l'administration de gestion alors qu'aujourd'hui environ la moitié d'une promotion s'y

destine. Or les ministères doivent pouvoir s'appuyer sur des administrateurs disposant de solides compétences juridiques, économiques et managériales qui permettent de conduire au quotidien les politiques publiques.

La définition par les administrations de leurs besoins immédiats en termes de recrutement manque parfois de précision ou de continuité. Ainsi, pour l'ENA, les demandes d'effectifs renforcés sont généralement formulées à l'occasion de la sortie des promotions, dans le cadre d'un volume général prédéfini (80 élèves), et sur la base d'une analyse des besoins à strict court terme. La mission a constaté que l'expression des besoins n'était pas suffisamment étayée et traduisait parfois des lacunes dans la gestion prévisionnelle des emplois. Plusieurs facteurs peuvent l'expliquer : le rôle et le poids, très différent selon les cas, des secrétariats généraux en matière de GRH ; un certain embarras au regard d'autres métiers ou corporations du ministère qu'il est souhaitable de ne pas heurter ; le souci, déjà noté, de prendre en compte les « troisièmes carrières », même si à l'évidence les profils ne sont pas nécessairement substituables.

2.2.3 L'évolution de la démographie et la nécessité du renouvellement minimal des profils et des générations

La mission a réalisé des projections à moyen et long terme sur les deux corps ayant les effectifs les plus importants, celui des IPEF (3 625 ingénieurs fin 2012) et celui des administrateurs civils (2 549 administrateurs fin 2012). Ces deux projections illustrent les risques liés à une forte réduction des recrutements.

2.2.3.1 L'évolution du corps des IPEF dans les 20 ans à venir

La mission a effectué une projection à 5, 10, 15 et 20 ans des effectifs du corps³⁰ à partir des hypothèses suivantes : maintien du niveau actuel des recrutements (65 par an), taux de départs en cours de carrière à un niveau moyen correspondant au niveau actuel (de l'ordre de 6 départs par an), taux de départ en retraite décalés à terme de deux ans, conséquence de la réforme du régime des retraites.

Les résultats en sont les suivants (s'agissant d'un modèle théorique, il convient naturellement de retenir simplement les ordres de grandeur) :

Effectifs en fin d'année (hors ingénieurs élèves)	2012	2017	2022	2027	2032
moins de 40 ans	1 151	937	775	707	704
40 à 54 ans	1 539	1 439	1 390	1 291	1 098
55 ans et plus	935	1 023	1 084	1 033	1 009
Total	3 625	3 399	3 249	3 031	2 811

Avec ces hypothèses « au fil de l'eau », on constate que les effectifs du corps vont sensiblement baisser dans les années à venir, conséquence notamment de la réduction du volume des recrutements qui a été décidée lors de la création du corps en 2009. Cette baisse portera essentiellement sur la tranche des moins de 40 ans. Il y aura également une baisse, mais beaucoup moins sensible jusqu'en 2022, pour la tranche des 40 à 54 ans : la tension au niveau des postes

³⁰ Cf. annexe 4.

d'encadrement va donc subsister durablement. Enfin, la part - et même le nombre en valeur absolue - des 55 ans et plus va croître, ce qui est indiscutablement une source forte de préoccupation.

Il est frappant et inquiétant de constater qu'en 2027 les moins de 40 ans représenteront seulement 23,3 % du corps et que les plus de 55 ans seront quant à eux plus de 34 %. La tranche des 40-54 ans restera stable à 42,6 %, soit le volume de 2012.

La mission a également projeté une hypothèse de réduction du volume des recrutements de 65 à 50 à partir de 2015, réduction répartie de manière homothétique entre les différentes voies de recrutement. Les conclusions précédentes resteraient valables, l'incidence affectant essentiellement les moins de 40 ans (en 2022, leur nombre passerait de 775 à 702 avec la baisse des recrutements). Cette hypothèse ne modifie pas la tension sur les postes d'encadrement pour ceux qui ont entre 40 et 54 ans (en 2022, leur nombre passe seulement de 1 390 à 1 368 avec la baisse des recrutements), ni celui de ceux ayant 55 ans et plus (en 2022, leur nombre passe de 1 084 à 1 080 avec la baisse des recrutements).

2.2.3.2 L'évolution du corps des administrateurs civils dans les 20 ans à venir

La mission a effectué une projection à 5 ans, 10 ans, 15 ans et 20 ans des effectifs du corps³¹ à partir des hypothèses suivantes : maintien du niveau actuel des recrutements (75 par an), taux de départs et d'arrivée dans le corps en cours de carrière à un niveau moyen correspondant au niveau actuel, taux de départ en retraite décalés à terme de deux ans, conséquence de la réforme du régime des retraites.

Les résultats en sont les suivants (s'agissant d'un modèle théorique, il convient, comme pour l'exemple précédent, de retenir simplement les ordres de grandeur) :

Effectifs en fin d'année	2012	2017	2022	2027	2032
moins de 40 ans	398	370	362	378	366
40 à 54 ans	1 298	1 088	1 005	905	868
55 ans et plus	853	861	843	785	699
Total	2 549	2 319	2 211	2 068	1 933

Avec cette prévision, le corps des administrateurs civils se place en forte diminution (perte de 20 % des effectifs en 20 ans). L'ensemble des tranches d'âge diminue. La proportion des plus de 55 ans croît jusqu'en 2022, puis ensuite diminue.

Une telle évolution peut être considérée comme logique si l'on table sur une poursuite de l'attrition des administrations d'Etat. Il en va autrement si l'on envisage d'autres hypothèses – retour en force de l'Etat sur certains secteurs, apparition de nouvelles compétences, etc.

2.2.3.3 La nécessité du renouvellement minimal des générations

Cette nécessité de renouvellement minimal doit être prise en considération dans tous les cas, sauf si l'on considère que certains métiers, fonctions ou carrières sont destinés à s'éteindre.

³¹ Cf. annexe 5.

Les deux projections réalisées pour le corps des IPEF et le corps des administrateurs civils montrent deux conséquences de la réduction des recrutements :

- une déformation de la pyramide des âges avec une diminution du nombre de moins de 40 ans et une augmentation de la part des 55 ans et plus ;
- des effets qui ne se feront sentir qu'à long terme si l'objectif est de réduire la part des 40 à 55 ans en la justifiant par une réduction des postes d'encadrement.

Pour conserver un volume de recrutement suffisant sans augmenter le nombre global de fonctionnaires, il est donc nécessaire de susciter un nombre significatif de départs en cours de carrière. La mission a pris connaissance avec intérêt de l'expérience menée au ministère de la défense par la Mission retour à la vie civile des officiers généraux (MIRVOG) et pense qu'elle pourrait être étendue avec profit à d'autres administrations. Le ministère de l'intérieur s'apprête à développer une démarche similaire³².

Recommandation n° 3 : Accompagner les départs en cours et en fin de carrière pour garantir un niveau suffisant de recrutement de jeunes hauts-fonctionnaires.

Même si elle en mesure toute la difficulté, la mission a par ailleurs considéré qu'une mesure d'incitation financière pour des départs en retraite anticipée, comme cela existe dans le secteur privé, mériterait d'être examinée.

Par ailleurs, elle a constaté que la mesure de maintien dans un emploi à décision du gouvernement au-delà de la limite d'âge³³ est de plus en plus utilisée, alors que cette faculté n'avait été prévue que pour des cas exceptionnels. Elle préconise donc de revenir au droit commun, compte tenu surtout du report à 67 ans de la limite d'âge dans le cadre de la réforme des retraites³⁴.

Recommandation n° 4 : Ne plus permettre le maintien dans un emploi à décision du gouvernement au-delà de la limite d'âge.

³² Le ministère de l'Intérieur envisage de mettre en place un dispositif similaire à la MIRVOG à destination des cadres dirigeants du ministère âgés de 55 à 62 ans et souhaitant évoluer « de l'intérieur vers l'extérieur ». Les cibles seraient les secteurs associatifs, de l'économie sociale, les établissements publics, les collectivités locales et les entreprises, sur la base d'un programme ambitieux de formation et d'immersion en entreprise - ambitieux, mais moins coûteux que la MIRVOG. Le programme « Silver » s'appuierait aussi sur les réseaux sociaux professionnels.

³³ La loi n° 2011-606 du 31 mai 2011 relative au maintien en fonctions au-delà de la limite d'âge de fonctionnaires nommés dans des emplois à la décision du gouvernement est venue modifier l'article 3 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public, article qui dispose désormais que « Les fonctionnaires occupant, lorsqu'ils atteignent la limite d'âge qui leur est applicable, un des emplois supérieurs mentionnés à l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat peuvent être, à titre exceptionnel, dans l'intérêt du service et avec leur accord, maintenus dans cet emploi pour une durée maximale de deux ans, par une décision prise dans les mêmes formes que leur nomination. Cette décision fixe la durée du maintien dans les fonctions, auquel il peut être mis fin à tout moment ».

³⁴ Report dont l'application combinée avec celle de la loi n° 2011-606 précitée conduirait à pouvoir maintenir des titulaires d'emplois à décision du gouvernement jusqu'à leur 69^{ème} anniversaire.

2.2.4 Quel volume de recrutement et quel équilibre entre les recrutements par les écoles et les recrutements parallèles ?

Les administrations ministérielles, en particulier les secrétariats généraux, éprouvent quelques difficultés à proposer une analyse de moyen ou long terme et ressentent sans doute aussi un certain scepticisme devant la possibilité politique d'un retour à des promotions plus nombreuses.

Deux raisons l'expliquent sans doute :

- l'impératif, déjà évoqué, de la gestion à court terme, qui domine encore les politiques de ressources humaines au détriment de logiques plus prospectives. C'est sans doute difficilement évitable dans le contexte budgétaire actuel et avec une pyramide des âges préoccupante qui risque de demeurer telle pendant un certain nombre d'années ;
- mais surtout la possibilité accrue de recourir, outre le tour extérieur d'administrateur civil, à d'autres sources de recrutement (concours complémentaires), qui présentent l'avantage d'être des recrutements « maison » et ont donc la préférence fréquente des gestionnaires, redevenus ainsi pleinement maîtres de leur politique spécifique de recrutement comme ils l'étaient avant 1945.

Le Conseil d'Etat raisonne sur le moyen et long terme, en insistant sur la montée en puissance des compétences juridiques dans le fonctionnement de l'administration d'Etat : le rôle de conseil, ainsi que la fonction contentieuse sont appelés à être de plus en plus sollicités. La cour des Comptes suit un raisonnement analogue pour les fonctions financières et budgétaires. Il est vraisemblable qu'en réalité, la plupart des corps et administrations anticipent une stagnation des effectifs des promotions de l'ENA, motivée par des considérations qui sont plus symboliques ou politiques que gestionnaires, et se tournent de plus en plus vers d'autres modalités de recrutement : certaines existent et se sont d'ores et déjà beaucoup développées (tribunaux administratifs), d'autres peuvent être potentiellement réactivées (concours spécifiques de recrutement de sous-préfets ou de conseillers des affaires étrangères). Le ministère de l'Intérieur ou le ministère des affaires étrangères prennent des initiatives annonciatrices d'évolution similaires, en créant des structures de formations « maison » pour leurs cadres supérieurs.

La mission s'est interrogée sur les enjeux réels d'une telle situation :

- l'objectif initial de la création de l'ENA n'a jamais été d'imposer un monopole exclusif du recrutement des hauts fonctionnaires « administratifs » au profit de cette école. En revanche, la volonté clairement affirmée était bien de créer un creuset commun dominant, permettant de remédier à l'éclatement de la haute fonction publique d'avant guerre ; en réduisant ou faisant disparaître les concours particuliers, en organisant une formation commune pour des élèves provenant à la fois du concours direct (externe) et du concours réservé aux fonctionnaires (concours interne, selon une formule qui était alors inédite), on espérait réduire la force des corporatismes et des effets de caste, favoriser la démocratisation de l'encadrement supérieur, améliorer l'efficacité globale de l'action publique par l'émergence d'une culture commune ;
- la création du corps des administrateurs civils, ainsi que la réforme de l'école libre des sciences politiques et la création des instituts d'études politiques allaient dans le même sens : il s'agissait, dans un cas, de fluidifier les relations entre les ministères, mais aussi, en amont, de combattre les effets de recrutements à caractère jusque-là trop académique ;

- ces ambitions ont révélé, au fil des ans, leurs limites, notamment depuis une vingtaine d'années : l'interministérialité du corps des administrateurs civils n'a été que très imparfaitement atteinte, et aurait même tendu à régresser ; les rapports de force sociologiques au sein de « la haute fonction publique » ont retrouvé une intensité qui est particulièrement visible aujourd'hui et qui s'exprime notamment en termes de répartition des postes offerts à la sortie de l'ENA – ce qu'il est convenu d'appeler « les grands corps » ont préservé, pour l'essentiel, leur « quota » des années plus fournies ;
- le développement accéléré des concours et recrutements parallèles semble traduire une dislocation progressive du système créé en 1945 : les recrutements par l'ENA ne représentent plus, environ, qu'un tiers des recrutements de cadres supérieurs de l'Etat effectués chaque année, notamment en raison du développement important du concours direct des tribunaux administratifs ;
- il est devenu clair, depuis le milieu des années 80, que la fixation du volume des promotions a été dissociée de considérations techniques pour privilégier une approche politique : les promotions nombreuses traduiraient une politique dépensière et étatiste ; les promotions réduites traduiraient une politique de rigueur budgétaire et, dans certains cas, une politique « libérale ». Les considérations symboliques semblent aujourd'hui primer dans la détermination du volume des promotions.

La mission a été ainsi conduite à se poser deux questions :

- quelle est la proportion souhaitable de recrutements par l'ENA dans un volume donné, chaque année, de recrutements de hauts fonctionnaires ? Quel est le seuil au-dessous duquel n'est plus garantie l'existence d'une culture commune en termes de pluridisciplinarité et d'interministérialité ? Existe-t-il un pourcentage « d'équilibre », qui serait moindre que celui des origines, mais supérieur à ce qu'il est devenu actuellement ?
- Dans ces conditions, faut-il augmenter le volume actuel des promotions de l'ENA, et si oui dans quelles proportions ?

Pour répondre aux demandes exprimées par les employeurs, la mission a considéré que le recrutement par l'ENA d'une dizaine d'administrateurs civils supplémentaires chaque année se justifierait.

Recommandation n° 5 : Augmenter le nombre de postes d'administrateurs civils à la sortie de l'ENA.

La question du recrutement des magistrats des tribunaux administratifs pose par ailleurs, en lui-même, quelques questions majeures : le recrutement de magistrats par l'ENA est devenu marginal, ce qui a d'ores et déjà des conséquences sur la composition du corps. Le profil des magistrats évolue donc fortement, et à un rythme rapide : formation plus universitaire, compétence plus strictement juridique, affaiblissement et bientôt disparition d'une culture minimale de l'administration opérationnelle, ainsi que de l'interministérialité.

Certains magistrats n'ont aucune connaissance de l'administration active³⁵, voire n'en auront jamais au cours de leur carrière, du fait de la possibilité qui leur est offerte de remplacer leur mobilité

³⁵ C'est le cas des personnes recrutées par la voie du concours direct externe.

statutaire par une affectation de trois ans au sein d'une cour administrative d'appel³⁶. Alors que l'on avait coutume de dire que « *juger l'administration, c'est encore administrer* », cet adage perdra bientôt de sa force.

Ces évolutions ne sont pas neutres : elles vont nécessairement affecter les conditions d'exercice du métier, peut-être même la manière de juger, dans un contexte qui reste dominé par l'existence de deux ordres de juridiction. Le Conseil d'Etat ne nie pas ce risque mais le minore et dit pouvoir garantir durablement la stabilité de la jurisprudence.

La mission s'est interrogée sur la cohérence des recrutements ENA sous l'angle des carrières et des métiers. Si l'on conserve un effectif global des promotions au niveau actuel, faut-il poursuivre le recrutement de magistrats administratifs à la sortie de l'ENA ? Ne doit-on pas envisager un redéploiement des postes vers d'autres besoins (administrateurs civils, notamment) ? Ne faut-il pas aller plus loin et remettre à plat la nature des postes et missions qui font l'objet d'un recrutement à la sortie de l'ENA – en liaison avec l'analyse des besoins fonctionnels et l'évolution des métiers ?

Sur la base de ces considérations, la mission envisage deux hypothèses :

- Si le statu quo est maintenu, une augmentation limitée, mais immédiate du volume des promotions est nécessaire pour rééquilibrer les recrutements des magistrats administratifs et faire en sorte qu'une proportion significative de ces magistrats continue d'être recrutée par l'ENA.
- Si une réflexion plus approfondie est organisée, sur la base des éléments évoqués *supra*, cette augmentation pourrait être faible (définition du pourcentage souhaitable par rapport au volume des hauts fonctionnaires recrutés annuellement par toutes les voies existantes, pourcentage qui pourrait être, par exemple, de 40 %, ce qui placerait les promotions à leur niveau moyen des années 90 : autour de 95/100 élèves), ou nulle (si l'on renonce à tout recrutement des magistrats administratifs par la voie de l'ENA, avec les conséquences possibles évoquées).

Recommandation n° 6 : Faire un choix s'agissant des conseillers de tribunal administratif et de cour administrative d'appel :
- soit cesser tout recrutement dans le corps par la voie de l'ENA ;
- soit faire en sorte que la part de sortie ENA représente au minimum le tiers des recrutements dans ce corps.

En fonction du choix effectué pour la recommandation n° 6, il y aurait soit une stabilisation, soit une augmentation de 20 du nombre de postes à l'entrée de l'ENA. Pour les raisons indiquées ci-dessus la mission ayant une préférence pour la seconde solution qui ne conduirait à augmenter que d'une dizaine de postes le volume global des recrutements³⁷, 10 postes étant supprimés pour le concours direct de CTACAA.

Dans tous les cas de figure, le rôle de formation complémentaire de l'ENA doit être renforcé pour garantir l'existence d'une culture interministérielle minimale.

³⁶ Cf. l'article L 234-2 du code de justice administrative.

³⁷ La mission a conscience qu'en recrutant à la sortie de l'ENA une dizaine d'administrateurs civils supplémentaires, il y aura une augmentation mécanique du nombre de recrutements via le tour extérieur, de l'ordre de 7, à conditions statutaires inchangées.

2.2.5 Développer le rôle de formation complémentaire de l'ENA pour les recrutements parallèles

Les inconvénients de la situation ici décrite ne résident pas tant dans l'existence en soi de recrutements parallèles que dans l'absence de socle commun susceptible d'être mobilisé aux différentes étapes de la carrière.

C'est donc, avant tout, au travers d'une réponse fondée sur une formation commune qu'il convient de raisonner. Celle-ci peut être délivrée conjointement ou séparément par les écoles chargées de la formation initiale et continue de tous les fonctionnaires. C'est ainsi que l'on pourra le mieux remédier aux écarts de connaissances et de valeurs partagées au bénéfice de l'intérêt général et de la cohérence et de l'efficacité de l'action publique.

S'agissant de l'ENA, cette voie paraît souhaitable en tout état de cause. Elle l'est plus encore si l'on maintient la situation actuelle (forte proportion de recrutements directs et spécialisés par les corps et administrations).

L'ENA a développé depuis fort longtemps des cycles de formation de quelques mois pour les fonctionnaires du tour extérieur des administrateurs civils.

Ce type de formation devrait être étendu à l'ensemble des recrutements directs et spécialisés (corps de sortie ENA) :

- un tel élargissement supposerait de repenser la formation actuelle en l'adaptant aux nouveaux volumes et à la diversité accrue des stagiaires (répartition cours / stages, durée globale du cycle, nature des intervenants) ;
- il pourrait être l'occasion de créer un lien – particulièrement bénéfique - avec les élèves de la formation initiale, qui sera bientôt facilité par la réforme de la scolarité et le nouveau calendrier qui va en résulter.

Une école comme l'ENA serait ainsi dotée pleinement d'un second pilier dans le domaine de la formation. La mission ne se dissimule pas les réticences qui peuvent se manifester face à un tel projet : ce sont les mêmes qui se manifestèrent en 1945 lorsqu'il fut question de promouvoir une vaste dynamique interministérielle pour l'Etat. Mais elle considère que le projet de promouvoir une culture administrative, juridique, managériale commune pour les cadres supérieurs et dirigeants de l'Etat demeure d'actualité, y compris dans le cadre de l'Europe et de la mondialisation.

Recommandation n° 7 : Pour les corps recrutant à la sortie de l'ENA, confier à cette école la mise en œuvre d'une formation commune pour l'ensemble des recrutements de hauts fonctionnaires.

2.3 Revoir les parcours

2.3.1 Intérêt et limites de la logique du « parcours »

Un des objectifs de la gestion de l'encadrement supérieur est de définir des « parcours » pour les hauts fonctionnaires. C'est une préoccupation qui anime aussi bien la DGAFP que les corps et administrations dans la gestion de leurs cadres. La création du « vivier » interministériel va bien

entendu dans la même direction et a pour fonction affichée de « coiffer » l'ensemble des dispositifs, tout en stimulant en retour les efforts de gestion prévisionnelle dans les corps et administrations.

La définition de « parcours » répond à une double nécessité :

- pour les corps et administrations, elle permet de gérer par anticipation les arrivées et les départs, et de traiter dans les meilleures conditions la question souvent épineuse de la « deuxième », voire « troisième » carrière ;
- pour les fonctionnaires, elle représente une garantie de déroulements de carrière relativement cohérents et permet la mise en place de mobilités tant fonctionnelles que statutaires.

Les « parcours » - c'est du moins l'ambition sous-jacente – se doivent d'être le plus interministériels possibles, surtout s'ils ont vocation à « s'emboîter » avec le dispositif du vivier des cadres dirigeants.

La réalité observée accuse l'inachèvement de cette logique, dont il a déjà été noté par ailleurs qu'elle connaît une limite substantielle qui la relativise : l'accès nécessairement discrétionnaire aux emplois de cadres dirigeants.

2.3.2 Des difficultés accrues par des mesures réglementaires récentes

Le discours relatif au développement et à l'encouragement des mobilités intra et inter-fonctions publiques est de plus en plus résolu et le corpus de règles susceptible de freiner son essor a donc été considérablement assoupli. Mais les effets n'ont pas toujours été ceux escomptés. Ainsi, de façon quasi unanime, les interlocuteurs de la mission ont regretté certaines dispositions récentes ou annoncées portant sur la gestion des cadres supérieurs.

Les dispositions de la loi de n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique ont eu pour première conséquence d'«abolir» la règle des quatre ans et d'autoriser ainsi le départ en mobilité statutaire très précoce de jeunes fonctionnaires. Certains usent de cette faculté dès leur affectation en sortie d'ENA et n'hésitent pas à quitter leur administration quelques semaines à peine après leur arrivée dans leur première fonction. Le nombre des personnes s'orientant vers une mobilité après deux ans d'exercice augmente.

Ce constat emporte cependant une double conséquence :

- il décourage les gestionnaires des administrations qui se trouvent confrontés au désinvestissement de la part des directions employeuses qui déplorent le trop grand « turn over » des jeunes recrues. Les directions soulignent qu'une bonne connaissance réciproque ne peut guère s'installer dans un laps de temps devenu trop restreint et que l'appréciation des compétences s'en trouve altérée ;
- de plus, les autorités de gestion se trouvent moins enclines à favoriser le retour dans des conditions attractives pour des personnes qui n'ont pas observé une présence suffisante au sein des maisons-mère.

L'effet concerne en réalité les seuls administrateurs civils dont la gestion en tuyau d'orgue se trouve du même coup renforcée. Les administrations préservent en effet jalousement leurs prérogatives, favorisent leurs meilleurs éléments et font miroiter des mobilités rapides en cabinet ou au sein de directions voisines du même ministère pour s'attacher durablement leurs services.

Au sein des grands corps (IGF, Conseil d'Etat et Cour des comptes) la règle des quatre ans demeure à l'inverse intangible. Elle s'accompagne même d'un effet démultiplicateur grâce à une gestion des parcours rigoureusement organisée.

Recommandation n° 8 : Permettre le départ en mobilité uniquement après quatre années d'exercice des fonctions.

Concernant la possibilité de faire compter pour période de mobilité statutaire le passage en cabinet, la mission s'étonne de cet encouragement donné à des pratiques dont il est notoire qu'elles accélèrent les carrières et dénaturent la consistance professionnelle des parcours³⁸. Elle propose que cette disposition soit rapportée. Accessoirement, la mission pense que le recrutement en cabinet de hauts-fonctionnaires plus expérimentés serait sans doute plus profitable.

Recommandation n° 9 : Ne pas prendre en compte le passage en cabinet ministériel au titre de la mobilité.

La pratique des années récentes a par ailleurs contribué à vider de son sens la notion même de mobilité et les objectifs initiaux qui la sous-tendaient : découvrir un nouvel univers professionnel, acquérir de nouvelles expériences à travers un changement réel et complet d'exercice des fonctions. Ce changement d'environnement devrait inclure une affectation dans les services déconcentrés, dans les collectivités territoriales ou dans un poste à l'étranger.

Recommandation n° 10 : Restaurer une vraie mobilité fonctionnelle dans un nouvel environnement professionnel. Inciter à la mobilité géographique nationale et internationale.

D'autre part, la fin du classement pour les lauréats du tour extérieur des administrateurs civils³⁹ conduit ceux-ci à négocier de gré-à-gré avec les ministères employeurs pour trouver leur affectation. Pour favoriser la mobilité au sein de l'encadrement supérieur, la mission préconise de ne pas permettre aux lauréats du tour extérieur de bénéficier d'une première affectation en tant qu'administrateurs civils au sein du périmètre du secrétariat général dont ils sont issus.

S'agissant enfin du raccourcissement du délai requis pour occuper les emplois de sous-directeur, le passage de huit ans à six ans⁴⁰ obéissait sans doute à des besoins spécifiques nés du déplaçonnement des conditions d'âge pour l'accès aux concours de recrutement (afin de faciliter notamment l'accès des femmes, et plus généralement de diversifier les origines des fonctionnaires recrutés). Force est de constater que la faculté ainsi offerte peut, si elle se développe, fausser toute la logique d'un parcours de carrière réellement construit. Cette mesure suscite une hostilité quasi-générale de la

³⁸ L'article 67 du décret n° 69-222 du 6 mars 1969 relatif au statut particulier des agents diplomatiques et consulaires exclut explicitement la possibilité d'effectuer la mobilité statutaire au sein d'un cabinet ministériel.

³⁹ Introduite par le décret n° 2010-591 du 2 juin 2010 modifiant le décret n° 99-945 du 16 novembre 1999 portant statut particulier du corps des administrateurs civils.

⁴⁰ Introduit par le décret n° 2012-32 du 9 janvier 2012 relatif aux emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'Etat.

part des DRH des ministères qui soulignent qu'elle va contribuer à raccourcir les carrières au moment même où l'âge du départ en retraite recule⁴¹.

Recommandation n° 11 : Revenir à une durée de service de huit ans nécessaire pour l'accès aux emplois de sous-directeur et instaurer un minimum de dix ans pour l'accès aux emplois de chef de service

Les nouvelles règles du projet de loi « fonction publique » comportent quant à elles des dispositions qui, en fonction de leurs modalités d'application, pourraient constituer un frein à la mobilité :

- un développement des règles déontologiques qui pourraient freiner les départs mais aussi les retours, avec la crainte de ne plus pouvoir repartir ;
- un plafonnement de la rémunération future en cas de détachement.

Il conviendra donc d'être vigilant lors de l'élaboration des textes d'application de la loi pour éviter d'introduire de nouvelles rigidités superflues.

2.3.3 La situation contrastée des corps de sortie ENA

2.3.3.1 Les administrateurs civils

Le corps des administrateurs civils, quand il avait été créé, devait former le soubassement de tout le système. Sa dimension interministérielle avait été définie dans le même esprit que celui qui avait conduit à la création de l'ENA. Il s'agissait de disposer d'un corps d'administrateurs à la fois mobiles et polyvalents, disposant de compétences de gestion « générales » et susceptible d'irriguer l'ensemble de l'appareil d'Etat. Les concepteurs du dispositif de 1945 espéraient ainsi bannir le système antérieur à 1945, auquel on reprochait un double cloisonnement : ministériel (chaque ministère gère son réseau de « rédacteurs » de manière indépendante) et sociologique (les rédacteurs étaient peu considérés et ne pouvaient travailler de plain-pied avec les différents corps constitués de la haute administration). Il était même considéré comme l'une des sources de la paralysie progressive qui avait affecté l'appareil d'Etat à l'approche de la guerre.

Il est de notoriété publique que le corps des administrateurs civils ne représente aujourd'hui qu'une réalisation fort incomplète de l'ambition initiale. Le métier des administrateurs civils s'est assurément enrichi en termes de compétences : aux compétences traditionnelles – juridiques, financières et budgétaires – sont venues s'ajouter les techniques et pratiques du management, ainsi, dans une certaine mesure, que l'expertise et l'évaluation.

Toutefois la dimension interministérielle est très inachevée, et on peut même considérer qu'elle a tendance à régresser sous l'effet de plusieurs facteurs conjugués : la mise en œuvre de la LOLF, dont certains effets indirects ont provoqué une rétraction de la mobilité des cadres entre ministères et la réduction des volumes des recrutements qui a entraîné une réduction générale de la mobilité ; mais aussi et surtout, la remise en cause progressive du décret du 19 septembre 1955 qui réservait une proportion significative (pendant longtemps, 75 %) des emplois de direction dans les administrations

⁴¹ A signaler que la Ville de Paris vient d'adopter un système similaire à celui de la fonction publique de l'Etat en permettant une nomination dans l'emploi fonctionnel de sous-directeur (pour les emplois du groupe II) au bout de six ans de services effectifs. Cf. décret n° 2014-501 du 16 mai 2014 relatif aux conditions de nomination et d'avancement dans les emplois fonctionnels de direction de la ville de Paris.

centrales aux administrateurs civils⁴². Le décret de 1955 obéissait moins à une logique « corporatiste » qu'à la nécessité de garantir, précisément, des « parcours » de carrière à des fonctionnaires dépourvus de toute gestion de « corps » individualisée, et d'imposer une interministérialité à laquelle les différents ministères restaient par nature rétifs. Il s'inscrivait à l'évidence dans le contexte de l'installation initiale, difficile et contestée, du nouveau corps interministériel dans le paysage des administrations centrales de l'Etat.

Il faut ajouter que ce corps souffre de plus en plus de sa dimension dite « généraliste », qui est une qualification en réalité inappropriée. Il faudrait plutôt parler de polyvalence. Il en résulte que si le métier d'administrateur civil, au regard d'une interprétation aussi superficielle que répandue, semble ouvert par nature à une multitude de profils, l'inverse n'est pas vraie : les administrateurs civils peuvent se voir écarter de certaines fonctions à raison de leur insuffisante « spécialité ». Pour certaines professions, notamment liées à la justice (commissaires de police, magistrats de l'ordre judiciaire), cette dissymétrie peut même être d'ordre statutaire. Elle a en revanche perdu de sa pertinence, sans totalement disparaître, dans les échanges avec les ingénieurs, qui ont eux-mêmes fait des efforts importants d'adaptation aux fonctions de gestion des administrations centrales.

Cette ambiguïté des missions et du positionnement du « corps » des administrateurs civils est présente dans la formulation même des rédactions les plus récentes de son statut. La mise en évidence de fonctions nouvelles dans le domaine de « l'expertise » et de « l'évaluation » traduit aussi les limites de la logique de parcours initiale du corps, qui était une logique purement gestionnaire. Le caractère limité des emplois de débouchés (inspections générales ou corps spécifiques de l'administration des finances) a conduit à créer, dans un cadre contingenté, le grade d'« administrateur général ».

Les exemples du ministère de la culture, de la justice⁴³ illustrent les freins auxquels se heurtent les administrations pour offrir des déroulements de carrière à la plupart de leurs cadres supérieurs, lesquels se trouvent rapidement entravés, dedans comme dehors, pour atteindre la catégorie des dirigeants. Au ministère de la défense, on cherche à suivre avec détermination les jeunes recrues mobiles afin de leur réserver ensuite des postes attractifs en matière d'élargissement de leurs responsabilités mais cette politique est récente et n'a pas encore porté tous ses fruits. Même dans une grande administration comme celle des finances, la seconde carrière doit se dérouler prioritairement en interne pour éviter attente et pénalisation lors d'une demande de retour.

La gestion quotidienne des administrateurs civils relève donc au mieux d'un accompagnement *pro domo* lequel a très peu à voir avec les vertus de l'interministérialité.

Si la pertinence du corps des administrateurs civils demeure aujourd'hui –conviction partagée par la mission –, il ne peut être question de revenir au système du décret de 1955. En revanche, il faut créer les conditions d'une gestion coordonnée et réellement interministérielle de ces carrières. La question d'un « chef de corps » n'est pas facile à régler, en raison de la singularité et de la diversité de la population concernée, répartie entre des administrations d'inégal poids institutionnel. La DGAFP semble la plus indiquée pour assumer pleinement sa mission, à condition qu'elle dispose des moyens effectifs de la conduire, notamment par le positionnement auprès du Premier ministre.

⁴² Décret n°55-1226 du 19 septembre 1955 portant règlement d'administration publique relatif aux conditions de nomination et d'avancement dans les emplois de chef de service, de directeur adjoint et de sous-directeur des administrations centrales de l'Etat.

⁴³ A l'exception remarquable du recrutement d'un secrétaire général, contrôleur général des armées détecté par le système d'information des cadres dirigeants (SICD).

Recommandation n° 12 : Instaurer un chef du corps des administrateurs civils. Créer une commission administrative paritaire unique présidée par ce chef de corps.

La mission a par ailleurs pu constater qu'il était très difficile de connaître le nombre d'administrateurs civils aujourd'hui en fonction⁴⁴ et que les conditions de leur gestion étaient loin d'être optimales.

Recommandation n° 13 : Mettre en place un système d'information unique permettant la gestion du corps des administrateurs civils, notamment les avancements de grade et les détachements sur emplois fonctionnels.

2.3.3.2 Les autres corps

Par opposition, les autres corps et administrations ont tous des logiques de parcours qui leur sont propres, et qui, dans certains cas, se traduisent par une fluidité des carrières incontestable.

C'est le cas, au premier chef, des « grands corps », ainsi dénommés à raison de leur pouvoir d'influence, hors de toute considération juridique ou statutaire : Conseil d'Etat, Cour des comptes, inspection générale des finances, corps des mines, corps des ponts, des eaux et des forêts... Il existe des types de carrières relativement identifiés et une gestion, plus ou moins affirmée, des parcours professionnels correspondants. Des filières existent. Ces corps constituent en eux-mêmes les viviers directs de nombreux emplois dirigeants dans l'administration d'Etat ou les établissements publics, ainsi, de manière significative, qu'avec le monde de l'entreprise. Ils savent organiser des carrières avec des « rendez-vous de carrière » réguliers.

C'est encore le cas, avec une moindre force sociologique, des autres inspections générales, interministérielles qui permettent à tous leurs membres d'atteindre le grade terminal d'inspecteur général : en clair, même si on quitte peu son corps d'appartenance, on est assuré d'atteindre le grade. C'est donc la même garantie que celle offerte par les « grands corps », mais il ne s'agit pas pour autant de véritables « parcours de carrière ».

C'est le cas aussi, avec moins de fluidité parfois, de corps ou administrations offrant des cycles de carrière complets : corps préfectoral, corps diplomatique. Il s'agit même de « cursus honorum » assez cadrés et très centrés sur des logiques de carrière strictement ministérielles. Les fonctions préfectorale et diplomatique peuvent se prévaloir, il est vrai, de leur capacité naturelle à faire alterner les affectations en administration centrale et les affectations en « services déconcentrés », ainsi que de la forte irrigation extérieure dont elles sont l'objet à l'échelon des emplois dirigeants (préfets, ambassadeurs).

Sur ce plan, d'ailleurs, la possibilité d'être titularisé dans le corps des préfets après un à deux ans de fonctions⁴⁵ conduit à une confusion statutaire entre le grade et l'emploi et à une augmentation du

⁴⁴ Le questionnaire transmis par la mission a permis de voir que deux ministères avaient produit des chiffres erronés à la DGAFP s'agissant des effectifs au 31 décembre 2012, ces chiffres ayant été utilisés pour les commissions administratives paritaires d'avancement.

⁴⁵ L'article 4 du décret n° 64-805 du 29 juillet 1964 fixant les dispositions réglementaires applicables aux préfets dispose que « Les préfets peuvent, sur leur demande, être titularisés après une année d'exercice de leur fonction en poste territorial. Cependant, les préfets nommés hors cadre pour occuper des emplois supérieurs comportant une

nombre de membres de ce corps. La confusion statutaire entre le grade et l'emploi de préfet donne une situation moins favorable au ministère de l'intérieur que celle existant au sein du ministère des affaires étrangères⁴⁶.

Recommandation n° 14 : Mettre un terme à la confusion du grade et de l'emploi s'agissant du corps des préfets.

Enfin, de très grandes administrations – à fort effectifs – comme les finances peuvent offrir, dans une certaine mesure, des parcours de carrière aussi construits que ceux des « grands corps » et assimilés : Budget, Trésor, par exemple.

Il faut veiller à ce que ces caractéristiques éminemment favorables ne se traduisent pas par un repli sur soi de ces administrations, notamment vis-à-vis des administrateurs civils des autres ministères, des ingénieurs, des administrateurs territoriaux. Cette tendance naturelle, qui devrait être utilement combattue tant par la logique du vivier que par la réaffirmation du rôle de la DGAFP, ne doit pas être aggravée par l'effet pervers des mesures réglementaires récentes.

A l'instar de ce qui se pratique dans certains corps, la mission préconise de généraliser les rendez-vous de carrière réguliers.

Recommandation n° 15 : Généraliser les rendez-vous de carrière à périodicité régulière.

2.3.4 Elargir le vivier des cadres dirigeants

La constitution du vivier des cadres dirigeants a pour fonction de favoriser les logiques de parcours, en esquissant un mode d'organisation – et non de régulation – du choix des titulaires des emplois dirigeants à la décision du gouvernement. Il reste que comme l'indique leur qualification même, ces emplois sont « discrétionnaires » : ils ne peuvent donc réellement fonder une politique de « parcours » pleine et entière. En revanche, ils représentent une incitation d'ores et déjà perceptible à la constitution de viviers plus opérants et plus dynamiques par les corps et administrations, susceptibles de nourrir l'étagage de carrière immédiatement inférieur (emplois de direction) et les politiques de mobilité.

S'agissant de la détermination des emplois dits de cadre dirigeant auquel le vivier permet d'accéder, le principal critère qui a permis d'en établir la liste est le fait que le poste soit à décision du gouvernement.

mission de service public relevant du Gouvernement peuvent, sur leur demande, être titularisés après deux années d'activité dans le corps des préfets ». Cette disposition conduit à une confusion du grade et de l'emploi et permet même la titularisation de personnes qui ne détenaient pas la qualité de fonctionnaire avant leur nomination comme préfet. Ainsi, entre le 1er janvier 2008 et le 31 décembre 2012, pas moins de 91 titularisations de nouveaux préfets ont eu lieu. Aussi, bien que la titularisation ne soit pas constitutive d'un droit, elle apparaît quasiment automatique pour les préfets.

De manière générale, pour les emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du gouvernement, l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 dispose que « L'accès de non-fonctionnaires à ces emplois n'entraîne pas leur titularisation dans un corps de l'administration ou du service ».

⁴⁶ L'article 62 du décret n°69-222 du 6 mars 1969 relatif au statut particulier des agents diplomatiques et consulaires dispose ainsi que « Les agents diplomatiques chargés d'une ambassade bénéficient pendant la durée de leur mission du rang et des prérogatives d'ambassadeur ».

Mode de nomination des emplois auxquels le vivier des cadres dirigeants permet l'accès

Mode de nomination	Nombre
Décret en Conseil des ministres	474
Décret du Président de la République	37
Décision du Président de la République	5
Décret du Premier ministre	1
Arrêté du Premier ministre	2
Arrêté ministériel	8
Non précisé	88
Total	615

Source : SGG

Il apparaît pour autant que ce critère⁴⁷ ne saurait constituer l'alpha et l'oméga des cadres dirigeants⁴⁸.

En effet, il conduit à écarter les emplois les plus importants de direction de l'administration régionale de l'Etat, par exemple ceux de directeur régional des finances publiques, dont le caractère de cadre dirigeant saurait difficilement être contesté.

Au ministère de l'intérieur, cette logique conduit à retenir le directeur de l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS) nommé en conseil des ministres, mais pas celui de l'agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI), nommé par décret simple, sur proposition du ministre de l'intérieur. Or, cette seconde agence gère un budget plus important et davantage de prestataires que la première.

A l'inverse, la logique des emplois à décision du gouvernement conduit à retenir dans les emplois auxquels le vivier peut permettre d'accéder, les emplois de président de section au Conseil d'Etat. Or, ces emplois étant, juridiquement, réservés aux seuls conseillers d'Etat⁴⁹, la plus-value du vivier, dont l'un des objectifs est de diversifier les parcours, s'en trouve très fortement limitée.

Recommandation n° 16 : Revoir la liste des emplois de cadres dirigeants inscrits dans le vivier en prenant davantage en compte la réalité des responsabilités exercées et en ne retenant plus comme unique critère celui de la nomination à décision du gouvernement.

⁴⁷ Critère dont il convient de rappeler qu'il n'est pas utilisé de façon stricte. Ainsi, seule une part très limitée d'ambassades font partie des emplois auxquels le vivier permet d'accéder, alors même qu'en application du décret n° 85-779 du 24 juillet 1985, l'ensemble des emplois de « chef titulaire de mission diplomatique ayant rang d'ambassadeur » sont des emplois à décision du gouvernement.

⁴⁸ D'autant plus que le juge administratif a eu l'occasion de rappeler, à plusieurs reprises, qu'une liste réglementaire fixant les emplois à la décision du gouvernement ne saurait être limitative. Il a ainsi recours à la méthode du faisceau d'indices pour juger de la qualification d'emploi à la décision du gouvernement pour un emploi donné, cf. récemment CE, 26 mai 2014, M. B., req. n° 372500 ; CAA Paris, 15 décembre 2008, Ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative, req. n° 07PA00768.

⁴⁹ Article L133-2 du code de justice administrative : « Les présidents de section sont nommés par décret pris en conseil des ministres, sur la proposition du garde des sceaux, ministre de la justice, et sont choisis parmi les conseillers d'Etat en service ordinaire ».

2.3.5 Amorcer un rapprochement entre les fonctions publiques d'Etat et territoriale

Les développements qui précèdent laissent penser que le moment est peut-être venu de mener une réflexion prospective globale quant aux besoins de cadres supérieurs et dirigeants de l'Etat et des collectivités territoriales.

Si l'on examine cette problématique avec le recul nécessaire, quelques données significatives apparaissent. Tout d'abord deux éléments quantitatifs doivent permettre d'éclairer le débat.

2.3.5.1 Le décompte des détachements en 2013

- Au 31 décembre 2012, 296 hauts-fonctionnaires de l'Etat sont en activité au sein d'une collectivité territoriale⁵⁰ ;
- et 110 administrateurs territoriaux sont en activité au sein de la fonction publique d'Etat⁵¹.

Cette première observation chiffrée démontre l'interpénétration entre les deux fonctions publiques au niveau des cadres-dirigeants. Elle permet de mesurer que les transferts s'effectuent dans une proportion semblable pour les administrateurs.

2.3.5.2 L'effectif des promotions à l'ENA et l'INET

Par ailleurs, si l'on additionne les 80 personnes recrutées annuellement par l'ENA et les 65 sélectionnées par l'INET, on approche du nombre d'élèves en scolarité à l'ENA il y a 30 ans, avant la création du concours de recrutement des administrateurs territoriaux⁵². Cette autre donnée peut être interprétée, au moins en partie, comme la résultante normale de la décentralisation et du transfert de compétences de l'Etat à destination des collectivités territoriales.

Cette analyse permet aussi de relever que les profils des candidats à ces deux concours offrent de nombreuses similitudes. Ce sont majoritairement les mêmes qui s'inscrivent aux deux sessions de recrutement et les dates des épreuves se succèdent dans le temps avec des programmes très voisins.

Dès lors, une première mesure consisterait par exemple à organiser un concours commun⁵³ pour globaliser les dépenses logistiques et obtenir ainsi de sérieuses économies, sachant que chacun des concours coûte actuellement environ 500 000 €/an.

Si l'on raisonne en termes plus prospectifs, ce pourrait être une étape vers une scolarité unique dispensée à Strasbourg.

Les observations recueillies auprès des différentes parties démontrent qu'aujourd'hui le module « territoires » partagé entre élèves de l'ENA et l'INET déçoit car son ambition est allée en s'amenuisant. Or, les attentes des employeurs démontrent que le socle de connaissances et de

⁵⁰ Ils se répartissent de la façon suivante : 110 membres des corps de sortie ENA (dont 64 administrateurs civils), 168 membres des corps de sortie de l'école Polytechnique (dont 163 ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts), 13 membres des corps de débouchés et 5 sous-préfets. Source : annuaire des anciens élèves de l'ENA, édition 2013.

⁵¹ Donnée communiquée à la mission par le Centre national de la fonction publique territoriale.

⁵² Concours instauré en 1990 après publication du décret n° 87-1097 du 30 décembre 1987 portant statut particulier du cadre d'emploi des administrateurs territoriaux.

⁵³ Cf. les concours communs organisés pour l'accès aux écoles de commerce (Ecricome) ou d'ingénieur (concours Centrale-Supélec commun à 9 écoles, banque Mines-Ponts qui permet l'accès à 10 écoles, etc.).

compétences attendu est identique, ou du moins très proche, pour les deux fonctions publiques. Si l'évolution ultérieure allait jusqu'à la fusion des deux structures et débouchait sur l'organisation d'une scolarité unique, l'existence de filières de métier pourrait bien sûr continuer à trouver une place dans ce nouveau cadre.

La délicate question des conditions d'affectation à la sortie qui oppose actuellement le classement de sortie de l'ENA à la liste d'aptitude de l'INET – et qui correspond à une nature bien différente des deux « marchés » de l'emploi public concernés, une vingtaine d'employeurs dans un cas, plusieurs centaines de collectivités dans l'autre – devrait bien sûr trouver une solution adaptée⁵⁴. On pourrait imaginer deux systèmes de sortie distincts comme il en existait naguère pour les administrateurs de la Ville de Paris.

Progresser vers le concept d'inter-fonctions publiques représente assurément une perspective ambitieuse et stimulante et semble l'étape complémentaire naturelle à qui veut par ailleurs redonner une nouvelle vigueur à l'interministérialité.

Recommandation n° 17 : Etudier, en lien avec le CNFPT, les conditions d'un rapprochement entre l'ENA et l'INET, à commencer par l'organisation d'un concours commun.

A noter par ailleurs que la directrice de l'ENA et le directeur de l'INET se sont vu confier récemment une mission portant la formation comme levier d'accompagnement et de développement des pratiques managériales des cadres supérieurs et dirigeants des fonctions publiques de l'Etat et territoriale⁵⁵.

2.3.5.3 Une difficulté spécifique à lever : le frein aux échanges entre fonctions publiques lié aux cotisations de retraite

Pour l'année 2014, le taux de contribution aux charges de pensions que doit verser une collectivité lorsqu'elle emploie un fonctionnaire de l'Etat par voie de détachement est de 74,28 %.

Pour cette même année 2014, le taux de la contribution aux charges de pensions que doit verser une collectivité lorsqu'elle emploie un fonctionnaire relevant de la fonction publique territoriale est de 30,40 %.

Il a été souligné à plusieurs reprises devant la mission qu'un tel écart, supérieur à 40 %, était naturellement devenu un frein important à la mobilité des fonctionnaires de l'Etat à une époque où les collectivités territoriales sont de plus en plus soucieuses de l'évolution de la masse salariale.

⁵⁴ C'est le cas pour l'école Polytechnique où coexistent une sortie sur classement vers les corps de fonctionnaires de l'Etat et une sortie vers une multitude d'autres emplois.

⁵⁵ Il est ainsi demandé à la directrice de l'ENA et au directeur de l'INET de formuler « *des propositions pour renforcer la formation des cadres supérieurs et dirigeants, tant initiale que continue, et développer les formations susceptibles d'être mises en œuvre en commun dans les deux écoles [...] à l'occasion de la formation des lauréats des concours et dans les programmes de formation continue, notamment aux moments-clefs de la carrière au cours desquels des formations au management devront être proposées* ».

Recommandation n° 18 : Aligner le taux de contribution aux charges de pension versé par une collectivité lorsqu'elle emploie un fonctionnaire de l'Etat en détachement sur celui versé lorsqu'elle emploie un fonctionnaire territorial.

Les incidences de cette proposition ont été évaluées par la mission⁵⁶.

2.3.6 Gérer la 3ème carrière

Divers exemples recueillis par la mission montrent qu'il est possible de trouver des solutions qui bénéficient à l'ensemble des parties intéressées. Ont été ainsi mentionnés comme exemples particulièrement réussis de missions d'expertise d'une durée d'un à deux ans confiées à des « seniors » :

- le pilotage de la transposition d'une directive européenne ;
- la création d'un portail de services nouveaux sur internet ;
- la conduite de chantiers ministériels de simplification.

Le ministère de l'agriculture utilise l'expérience de ses inspecteurs ou ingénieurs généraux avec ses onze missions d'appui au personnel et au management des structures (MAPS) – équipes territoriales de deux à quatre cadres supérieurs assurant l'écoute et le conseil des agents des services déconcentrés. Le ministère du développement durable fait de même avec ses huit missions d'inspection générale territoriale (MIGT).

L'INSEE fournit de son côté un autre exemple intéressant avec une inspection générale qui n'a pas pour seule fonction d'inspecter les services mais aussi de leur offrir conseil et appui. En outre, les inspecteurs généraux sont mobilisés par la direction générale lorsqu'elle doit réfléchir à des projets nouveaux ou innovants. Ce peut être également la conduite de chantiers lourds qui sortent des attributions des services ou qu'ils n'ont pas le temps de conduire. Pour illustrer le premier cas, on peut citer une étude sur le recours à internet pour le recensement de la population, une réflexion sur le positionnement de l'action régionale ou encore une étude prospective sur la réalisation d'enquêtes dématérialisées auprès des ménages ; au titre du deuxième cas, la préparation du nouveau plan stratégique de l'INSEE. Dans tous ces cas, les inspecteurs généraux reçoivent une lettre de mission du Directeur général auquel ils rendent compte.

La direction générale du Trésor a une approche assez semblable en confiant à d'anciens responsables de cette direction des missions de réflexion temporaires par exemple sur le financement des infrastructures ou les fonds souverains.

Un point essentiel doit être clarifié d'emblée : il ne doit y avoir aucune confusion entre les fonctions qui pourraient être confiées à des seniors et des missions d'inspection ou d'audit. Si les services ont le sentiment que leur directeur utilise un senior pour évaluer leur manière de conduire un dossier, cela ne fonctionnera pas et c'est l'ensemble du dispositif qui sera discrédité. Afin qu'aucune ambiguïté ne subsiste, il paraît préférable de limiter le champ d'intervention à des sujets nouveaux, à des questions de prospective ou bien au pilotage de projets. Des évaluations de politique publique⁵⁷, sujet sur lequel l'administration française est très en retard par rapport à ses homologues étrangers, pourraient être proposées à ce profil de fonctionnaire dès lors qu'il ne s'agit pas d'évaluer les acteurs de ces politiques mais le résultat desdites politiques.

⁵⁶ Cf. annexe 7.

⁵⁷ Fonctions déjà assurées par certaines inspections et conseils généraux.

Quelques propositions pourraient être mises en œuvre :

- créer un vivier des cadres disponibles et candidats à l'exercice de ce type de mission avec une description de leur parcours, de leur expérience, de leurs compétences et de leurs centres d'intérêt. Ce vivier serait géré par la Direction des ressources humaines. La création d'une communauté sur les réseaux sociaux permettrait de disposer, à partir de ce vivier, d'un annuaire des compétences ainsi mises à disposition et donnerait aux « employeurs » potentiels une information qui n'est pas accessible aujourd'hui.

Recommandation n° 19 : Créer un vivier des cadres seniors disponibles pour des missions de conseil et mettre en place un annuaire des compétences avec un réseau social pour leur donner une meilleure visibilité auprès des employeurs potentiels.

- affecter administrativement dans une même structure les seniors concernés. Il paraîtrait logique que cette structure soit le secrétariat général du ministère et plus précisément la direction des ressources humaines qui est généralement une composante du secrétariat général. Cela réglerait la question de leur rémunération et, en les rapprochant de la direction des ressources humaines, faciliterait la gestion de leur carrière et éviterait, peut-être, qu'ils ne soient « oubliés » ; ils seraient dans le même temps affectés fonctionnellement auprès du directeur qui leur confie la mission.

Recommandation n° 20 : Affecter administrativement les seniors au sein de la direction des ressources humaines du ministère et permettre leur affectation fonctionnelle auprès des autres directions.

Il faut que les cadres venant à exercer ce type de mission aient un titre, ne serait-ce que pour se présenter à l'extérieur de la structure qui les missionne. Les titres d'« expert » ou de « directeur de projet » correspondant désormais à des statuts d'emploi, il faudrait trouver une autre dénomination ou, à défaut, recourir au titre de « conseiller » ou « chargé de mission » auprès du directeur. Il est en effet difficile de conduire une mission officielle sans apparaître dans un organigramme (à titre provisoire) et sans avoir de titre.

Des marges de progrès considérables existent donc ce domaine même s'il faut se garder de toute naïveté, la haute fonction publique ayant aussi, comme la plupart des structures publiques ou privées, quelques « cas » peu employables. L'ensemble des ces propositions gagneraient à être inscrites dans une charte, rédigée sous l'égide de la DGAFP en associant les responsables ministériels concernés.

2.4 Quelles nouvelles perspectives pour l'encadrement supérieur et dirigeant ?

2.4.1 Renforcer le pilotage de l'encadrement supérieur et dirigeant

Les progrès qui ont été accomplis jusqu'à présent (via notamment le vivier) prendraient une tout autre ampleur si l'on unifiait véritablement le pilotage de l'encadrement supérieur et dirigeant. En

bonne logique, la délégation pour la rénovation de l'encadrement dirigeant de l'Etat gagnerait à être pérennisée au sein d'une DGAFP renforcée dans sa légitimité et ses missions.

Recommandation n° 21 : Unifier le pilotage de l'encadrement supérieur et dirigeant en fusionnant la délégation pour la rénovation de l'encadrement dirigeant de l'Etat avec la DGAFP.

La logique du vivier devrait conduire à une plus grande professionnalisation du processus de nomination aux emplois dirigeants, sur le modèle britannique, tel que l'a déjà préconisé le rapport Pochard. De telles procédures ne remettraient pas en cause la liberté de choix du gouvernement mais lui permettraient d'objectiver davantage ses décisions.

Recommandation n° 22 : Améliorer le processus de nomination aux emplois dirigeants.

2.4.2 Maintenir l'attractivité du concours interne de l'ENA

La question de l'attractivité du concours interne de l'ENA doit être posée, particulièrement pour les jeunes fonctionnaires (moins de 40 ans). Auparavant, il fallait être âgé de moins de 35 ans pour passer le concours interne de l'ENA et de plus de 35 ans pour se présenter au tour extérieur des administrateurs civils⁵⁸. La suppression de ces deux limites d'âge conduit désormais à ce que les lauréats du tour extérieur soient de plus en plus jeunes (un des lauréats de la promotion 2013 est ainsi âgé de 34 ans).

La question du choix entre le concours interne de l'ENA et le tour extérieur d'administrateur civil se pose avec d'autant plus d'acuité que les carrières sont devenues de plus en plus comparables (possibilités d'accès aux emplois de direction voire aux emplois à décision du gouvernement) et que le choix du tour extérieur permet d'éviter de préparer le concours d'entrée et dispense des deux années de scolarité.

La mission considère qu'il convient d'être vigilant s'agissant du maintien de l'attractivité du concours interne de l'ENA, il serait par exemple possible de procéder à un relèvement du nombre d'années de services publics effectifs nécessaire, aujourd'hui fixé à huit, pour postuler au tour extérieur.

2.4.3 Coter les postes de directeurs d'administration centrale

Il règne une certaine hypocrisie à vouloir placer sur un pied d'égalité les 240 postes de directeurs d'administration centrale aujourd'hui recensés. Au-delà de la taille de la direction et de la charge d'encadrement qu'elle engendre, il existe aussi des différences sensibles en termes de relations avec les cabinets, Matignon et l'Elysée. Ainsi, il est difficile de mesurer à l'identique le degré d'exposition de directions aussi lourdes d'enjeux que celle du Trésor, de l'administration pénitentiaire, des hôpitaux, comparées à des directions plus modestes.

A l'image du fonctionnement retenu par la plupart des grandes entreprises, il y aurait du sens à s'inspirer de leurs pratiques quant à la « pesée » de la charge de travail des directions. La démarche

⁵⁸ La limite d'âge était mentionnée à l'article 5 du décret n° 99-945 du 16 novembre 1999 portant statut particulier du corps des administrateurs civils, elle a été supprimée par le décret n° 2010-591 du 2 juin 2010.

s'appuierait sur l'appréciation de critères quantitatifs et qualitatifs et prendrait notamment en compte différents paramètres, tels que l'exposition médiatique, la relation avec les usagers, le stress engendré par la complexité des tâches à exercer, le montant du budget géré afin d'établir par exemple trois catégories de directions.

Recommandation n° 23 : Mettre en place une cotation des postes de directeur d'administration centrale.

2.4.4 Redonner de l'attractivité aux postes les plus sensibles

C'est d'abord un problème d'ordre général pour l'encadrement supérieur : le niveau des salaires dans la fonction publique est d'ores et déjà un frein aux retours (ou à l'arrivée) dans l'administration de cadres ayant fortement réussi dans le secteur privé.

Cette préoccupation se développe avec le gel actuel des rémunérations. Il a ainsi été fait observer à la mission que le salaire brut d'un jeune attaché qui débute à l'indice 365 est, hors primes de 1 720 € par mois, alors que le salaire minimum, sur la base de 35 heures, est de 1 445 € depuis le 1er janvier 2014. La fédération des grands corps techniques de l'Etat souligne pour sa part que le plus haut salaire, hors primes, de la fonction publique de l'Etat est passé de 8 SMIC en 1980 à 4,28 SMIC en 2012.

Quel que soit le contexte général et les orientations retenues en matière d'évolution salariale, il y a certainement là une source de préoccupation si l'Etat veut continuer à disposer de cadres supérieurs et dirigeant de haut niveau. Les difficultés parfois rencontrées au niveau des recrutements initiaux, au moins dans le domaine scientifique (seulement neuf candidats pour trois postes dans un récent concours), sont également un signal qui ne peut être ignoré. Un autre signal est le choix des élèves à la sortie de l'école Polytechnique : en mai 2014, plus d'un élève sur deux qui pouvait, avec son rang de classement, postuler pour un corps de l'Etat, a choisi une autre voie et, si les premiers continuent de servir l'Etat, c'est souvent dans la perspective d'un départ rapide vers le secteur privé.

La clarification suggérée supra pour la cotation des postes dirigeants devrait par ailleurs s'accompagner d'une meilleure adéquation des salaires proposés à chaque niveau retenu. Le risque de voir de très bons éléments s'écarter durablement de la fonction publique en raison de rémunérations jugées insuffisantes pour les difficiles fonctions de direction d'administration centrale est avéré depuis longtemps.

On peut relever que la tentation grandit, pour certains, de privilégier le choix d'opérateurs publics, voire privés à la fois pour les marges d'autonomie qui s'y dessinent et aussi pour l'obtention d'un meilleur niveau de salaire. Ce dernier aspect ne constitue sans doute pas le levier déterminant de leur orientation mais il est important de l'analyser pour ce qu'il révèle : les jeunes dirigeants témoignent peut-être d'un comportement plus individualiste au vu d'un décrochage salarial du secteur public qui est plus significatif vis-à-vis du privé que par le passé.

Certes, le sujet est assez sensible et il est malaisé de l'aborder librement au moment où les restrictions budgétaires affectent l'ensemble de la fonction publique mais il ne doit pas devenir tabou au risque de détourner une génération des postes à responsabilité au détriment de l'intérêt supérieur de l'Etat. La voie de la revalorisation de la hiérarchie salariale la plus élevée doit donc être explorée.

2.4.5 La féminisation

La féminisation de l'encadrement supérieur étant devenue une priorité des gouvernements successifs, les femmes sont désormais mieux représentées, spécialement dans le groupe II de l'encadrement supérieur comme relevé dans le chapitre 1.2.5.

Ce constat, satisfaisant à ce stade, doit toutefois donner lieu à l'application d'une politique continue de nomination aux postes dirigeants en vue de respecter la mise en œuvre des quotas⁵⁹.

Or des tensions sont actuellement signalées dans quelques secteurs en raison de la faiblesse de certains viviers.

Dans ce contexte, et afin de les réduire, la fonction publique devrait accorder une attention particulière à deux éléments :

- le nombre de femmes dans les filières scientifiques ;
- la rémunération des dirigeantes.

Ainsi, une fois recensé le nombre de femmes exerçant des métiers scientifiques, il est préoccupant de noter que le pourcentage de femmes présentes à l'école Polytechnique stagne à 15 %. Pour remédier à ce constat, les réponses doivent sans doute en premier lieu s'appuyer sur une politique de sensibilisation des jeunes femmes à l'inscription aux classes préparatoires scientifiques.

De manière générale, la sensibilisation des jurys des concours à la lutte contre les discriminations doit être encore développée.

Enfin, la question de la rémunération des femmes occupant des fonctions de direction doit également être étudiée puisque les écarts de rémunération subsistant entre hommes et femmes au sein de la haute fonction publique s'établissent aujourd'hui encore à 9 %. Cet état résulte surtout des différences de prime mais il pourrait également s'expliquer par des carrières ralenties ou des classements indiciaires différenciés au moment de l'accès à des postes fonctionnels classés hors échelle C à E. En cas de cotation des postes de direction d'administration centrale, il serait alors opportun d'assurer un suivi sexué des nominations aux postes les mieux rémunérés.

En vue d'accompagner cette féminisation de l'encadrement supérieur et dirigeant et de mesurer concrètement les évolutions attendues, la mission formule deux recommandations :

Recommandation n° 24 : Encourager la féminisation des classes préparatoires scientifiques.

Recommandation n° 25 : Etudier spécifiquement la rémunération des femmes dirigeantes en vue de réduire tous les aspects d'une éventuelle discrimination salariale.

⁵⁹ A noter que lors de l'examen en deuxième lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi pour l'égalité réelle entre les hommes et les femmes, les parlementaires ont avancé de 2018 à 2017 l'application de l'objectif de 40 % de femmes nommées dans l'encadrement supérieur et dirigeant de la fonction publique.

CONCLUSION

La mission s'est fondée pour son analyse sur la situation présente de l'encadrement supérieur et dirigeant de l'Etat et sur ses perspectives d'évolution à moyen terme, en se fondant sur les données démographiques recueillies ainsi que sur la montée en force prévisible d'un certain type de compétences.

Le modèle français conserve sa pertinence : les cadres supérieurs et dirigeants de l'Etat ne doivent pas être considérés comme une simple variante d'un modèle universel d'encadrement, qui se formerait selon les canons des parcours académiques traditionnels ; un minimum de culture commune de l'action publique, fondée sur l'interministérialité, doit rester en partage pour tous, en compatibilité totale avec une ouverture accrue des postes de responsabilité à des profils plus nombreux et plus variés. Cette orientation suppose d'assurer un certain renouvellement des générations et de conserver un rôle pilote pour les grandes institutions de formation (ENA, X, INET – avec des rapprochements possibles). Elle suppose aussi que l'on croit dans la nécessité d'une action publique importante pour les années à venir, et que l'on récuse le postulat d'une attrition constante et inéluctable de l'Etat.

Il doit aussi être amélioré et on ne peut demeurer dans la situation incertaine que connaît aujourd'hui l'administration d'Etat, situation qui tend à démobiliser ses cadres supérieurs et dirigeants : il faut un discours clair et mobilisateur, des perspectives clarifiées et des principes réaffirmés ou redéfinis – notamment en matière de formation, de parcours, de mobilité et d'interministérialité.

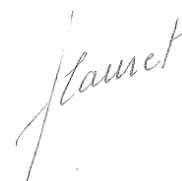
Il s'agit là de choix politiques sur lesquels la mission n'a pas à se prononcer. En revanche, les constats qu'elle a opérés sur la base de son état des lieux, les propositions qu'elle énonce montrent qu'on ne peut durablement rester au milieu du gué : elle rejoint ainsi l'esprit et les conclusions du rapport Pêcheur.



Arnaud TEYSSIER
Inspecteur général
de l'administration



Jean GUILLOT
Ingénieur général des ponts,
des eaux, et des forêts



Françoise CAMET
Contrôleuse générale
économique et financier



Eric FERRI
Inspecteur
de l'administration



Philippe LEVEQUE
Chef de mission de contrôle
économique et financier

ANNEXES

Annexe n° 1 : Lettre de mission

Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées

Annexe n° 3 : Données statistiques

Annexe n° 4 : Projections à moyen et à long terme concernant le corps des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts

Annexe n° 5 : Projections à moyen et à long terme concernant le corps des administrateurs civils

Annexe n° 6 : Part des anciens élèves de l'ENA dans les corps de sortie de cette école et dans les corps de débouché

Annexe n° 7 : Ecart du taux de contribution aux charges de pension versé par une collectivité lorsqu'elle emploie un fonctionnaire de l'Etat en détachement par rapport à celui versé lorsqu'elle emploie un fonctionnaire territorial



Le Premier Ministre

0033 / 14 / 83

Paris, le 9 JAN. 2014

A

Messieurs les chefs de service
Monsieur le vice-président

L'encadrement supérieur et dirigeant de l'Etat joue un rôle essentiel dans le bon fonctionnement du service public, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques et la conduite des réformes.

Dans le contexte de la modernisation de l'action publique, le Secrétariat général du Gouvernement s'est engagé, en concertation avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique et les ministères, à l'exemplarité dans la gestion des cadres dirigeants, avec le triple objectif de professionnaliser, décloisonner et féminiser l'accès aux plus hauts emplois de l'Etat.

M. Bernard Pêcheur, président de section au Conseil d'Etat, recommande dans le rapport sur la fonction publique qu'il m'a remis, la poursuite de cette démarche en définissant une véritable politique d'emploi des cadres supérieurs et dirigeants, *« qui évolue vers un management des carrières s'appuyant sur une stratégie d'ensemble de gestion prévisionnelle des ressources humaines, ce qui requiert un certain nombre d'exigences, notamment la levée de freins structurels et culturels : le développement chez les gestionnaires et les cadres eux-mêmes d'une approche en termes de parcours et de gestion prévisionnelle et prospective prenant appui sur une vision dynamique de la carrière, intégrant la notion d'alternance entre fonctions managériales et d'expertise, mais aussi de mobilité géographique »*.

Le développement d'une approche en termes de parcours et de gestion prévisionnelle, poursuit M. Pêcheur, doit préalablement prendre appui *« sur une vision des métiers, et de leur évolution, au regard des besoins de l'Etat, une analyse démographique »*.

Le rôle, le périmètre et les modes d'action des administrations centrales et déconcentrées ont en effet fortement évolué ces dernières années, en raison notamment des vagues successives de décentralisation et de déconcentration, de la dimension européenne des politiques publiques, du développement des opérateurs et des effets de la modernisation de l'action publique.

Ces mutations ne se sont pas nécessairement accompagnées de toute la réflexion souhaitable sur l'identification des besoins, actuels et futurs, de l'Etat en matière de recrutement et de compétences, notamment à travers l'analyse prospective de l'évolution des métiers, de la démographie des corps supérieurs de l'Etat, des enjeux de diversification sociale et de féminisation.

Souhaitant engager cette réflexion sur les besoins tant qualitatifs que quantitatifs de l'Etat en matière de haute fonction publique, j'ai décidé de lancer une telle étude et de vous la confier.

Cette analyse prospective portera sur un horizon de huit à quinze ans et prendra notamment en compte l'impact de l'allongement des carrières. Pour la mener à bien vous vous appuierez autant que de besoin sur les secrétaires généraux des ministères et les chefs de corps concernés.

Le champ de l'étude englobera les administrations centrales et territoriales de l'Etat, ainsi que ses opérateurs. Il portera sur les points suivants :

- la démographie et la pyramide des âges des corps et emplois de l'encadrement supérieur (corps d'inspection et de contrôle, corps administratifs « généralistes » et techniques, juridictions, emplois de direction en administration centrale et territoriale de l'Etat) et des emplois à la décision du Gouvernement : situation actuelle (répartition par âge et sexe, voies de recrutement, positions statutaires, nature et lieu d'exercice des fonctions) ; projections à moyen et long terme (de huit à quinze ans, à partir des hypothèses des flux entrant notamment par la voie de l'ENA et de Polytechnique et des flux sortants) ;
- une réflexion sur la place et les missions des corps et emplois de l'encadrement supérieur de l'Etat dans un contexte de transformation accélérée : quelles conséquences, par exemple, ont eu les transferts de compétences vers les collectivités territoriales avec la décentralisation pour les corps de l'Etat ? Quelle est la proportion des hauts fonctionnaires qui quittent temporairement ou définitivement la fonction publique de l'Etat et quelle analyse tirer de ces constats ?
- l'évolution des métiers dans l'encadrement supérieur et dirigeant au regard des besoins de l'Etat : de quels profils, de quelles expertises et compétences, l'Etat aura-t-il besoin dans les années à venir (en administration centrale et territoriale de l'Etat, chez les opérateurs) ? Quelles places respectives et quelles complémentarités entre les profils techniques et les profils généralistes et pluridisciplinaires ? Quels sont/seront les profils recherchés et en quelles quantités ? Quels sont/seront les besoins et les motifs de recours aux agents contractuels dans la haute fonction publique ?

Vous pourrez également, si vous l'estimez nécessaire, mener en complément une analyse comparative des pratiques des entreprises publiques et privées, ou des administrations étrangères, dans ce domaine.

Vous me remettrez votre rapport pour le 30 avril 2014, avec un point d'étape pour le 17 mars.

Je vous prie de croire, messieurs les chefs de service, monsieur le vice-président, en l'assurance de mes salutations les meilleures,



Jean-Marc AYRAULT

ANNEXE N°2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

CABINET DE LA MINISTRE DE LA DECENTRALISATION, DE LA REFORME DE L'ETAT ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

- Jean-Yves Raude, directeur du cabinet
- Myriam Bernard, directrice adjointe du cabinet

DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE (DGAFP)

- Marie-Anne Levêque, directrice générale
- Thomas Campeaux, directeur adjoint
- Véronique Gronner, sous-directrice des statuts et de l'encadrement supérieur
- Sébastien Bécoulet, chef du bureau de l'encadrement supérieur
- Emmanuelle Racinet, adjointe au chef du bureau de l'encadrement supérieur

SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT (SGG)

- Serges Lasvignes, secrétaire général du gouvernement
- Isabelle Roux-Trescases, déléguée pour la rénovation de l'encadrement dirigeant de l'Etat
- Anne Amson, adjointe à la déléguée
- Pierre Alégoët, chargé de mission
- Nicole Gonet, chargée de mission

SECRETARIAT GENERAL POUR LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE (SGMAP)

- Julien Rencki, secrétaire général
- Muriel Metivet, chargée de mission

DIRECTION INTERMINISTERIELLE DES SYSTEMES D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION DE L'ÉTAT (DISIC)

- Jacques Marzin, directeur

CONSEIL D'ETAT

- Jean-Marc Sauvé, vice-président
- Bernard Pêcheur, président de section
- François Séners, secrétaire général
- Pascal Trouilly, maître des requêtes
- Nicolas Labrune, auditeur

COUR DES COMPTES

- Didier Migaud, premier président
- Jérôme Filippini, secrétaire général
- Barbara Falk, secrétaire générale adjointe
- Jean-Yves Marquet, secrétaire général adjoint

INSPECTION GENERALE DES FINANCES (IGF)

- Marie-Christine Lepetit, chef du service
- Justine Coutard, chargée de mission

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION (IGA)

- Marc Abadie, chef du service

INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES (IGAS)

- Pierre Boissier, chef du service
- Pascale Romenteau, adjointe au chef du service
- Christine Daniel, adjointe au chef du service, chargée des carrières et des compétences

CONSEIL GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE (CGEDD)

- Patrice Parisé, vice-président

CONSEIL GENERAL DE L'ECONOMIE, DE L'INDUSTRIE, DE L'ENERGIE ET DES TECHNOLOGIES (CGEIET)

- Luc Rousseau, vice-président
- Marie-Solange Tissier, chef du service du conseil
- Etienne Hans, adjoint à la chef du service du conseil

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

- Isabelle Saurat, directrice des services administratifs et financiers

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES

- Yves Saint-Geours, directeur général de l'administration et de la modernisation
- Julie Duhaut-Bedos, chargée de mission auprès du directeur général de l'administration et de la modernisation

MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTE, MINISTERE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DU DIALOGUE SOCIAL ET MINISTERE DES DROITS DES FEMMES, DE LA VILLE, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

- Joël Blondel, directeur des ressources humaines
- Philippe Pénicaud, chef de la mission cadres dirigeants et supérieurs
- Fabrice Dingreville, chef du bureau des personnels d'encadrement et des agents non titulaires

MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORET

- Valérie Metrich-Hecquet, secrétaire générale
- Michel Magimel, adjoint à la secrétaire générale, délégué à la mobilité et aux carrières
- Jacques Clément, chef du service des ressources humaines

MINISTERE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

- Jean-François Collin, secrétaire général
- Claire Chérie, chef du service des ressources humaines

MINISTERE DE LA DEFENSE

SECRETARIAT GENERAL POUR L'ADMINISTRATION

- Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration

MISSION RETOUR A LA VIE CIVILE DES OFFICIERS GENERAUX (MIRVOG)

- Général Alain Pizel, Chef de la mission
- Capitaine de frégate Didier Cabon, adjoint

MINISTERE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS, MINISTERE DE L'ECONOMIE, DU REDRESSEMENT PRODUCTIF ET DU NUMERIQUE ET MINISTERE DE LA DECENTRALISATION, ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

SECRETARIAT GENERAL

- Laurent de Jekhowsky, secrétaire général
- Michèle Féjoz, directrice, adjointe au secrétaire général

DIRECTION GENERALE DU TRESOR

- Ramon Fernandez, directeur général du Trésor
- Thomas Courbe, secrétaire général

MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE

- Frédéric Guin, secrétaire général
- Fabienne Brouillonnet, chef du service des personnels d'encadrement

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENERGIE ET MINISTERE DU LOGEMENT ET DE L'EGALITE DES TERRITOIRES

- Vincent Mazauric, secrétaire général
- Sylvain Latarget, délégué aux cadres dirigeants

MINISTERE DE L'INTERIEUR ET MINISTERE DES OUTRE-MER

- Didier Lallement, secrétaire général
- Sophie Thibault, secrétaire générale adjointe, directrice de la modernisation et de l'action territoriale

MINISTERE DE LA JUSTICE

- Eric Lucas, secrétaire général
- Michel Pélegry, directeur de projet cadres supérieurs du ministère

CHEFS DE CORPS

- Alain Moulinier, chef du corps des ingénieurs des ponts, des eaux, et des forêts
- Loïc Gouello, chef du corps des inspecteurs de la santé publique vétérinaire

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION

- Nathalie Loiseau, directrice
- Eric Pélisson, directeur de la formation
- Nelly Fesseau, adjointe au directeur de la formation, chargée de la formation permanente

ECOLE POLYTECHNIQUE

- Jacques Biot, président exécutif

CAISSE DES DEPOTS

- Christine Biechy, responsable du vivier « Ressources humaines », direction des ressources humaines groupe

CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

- Vincent Potier, directeur général
- Jean-Marc Legrand, directeur général adjoint en charge des instituts, concours et mobilité des cadres de direction, directeur de l'INET
- Lyna Srun, directrice générale adjointe en charge du développement de la formation
- Déborah Dumoulin-Lacoye, directrice des concours et de la mobilité des cadres de direction

CENTRE NATIONAL DE GESTION DES PRATICIENS HOSPITALIERS ET DES PERSONNELS DE DIRECTION DE LA FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIERE

- Danielle Toupillier, directrice générale
- Marie-Claude Chatenay-Rivauday-Marel, directrice générale adjointe

ASSOCIATION DES REGIONS DE FRANCE

- Gilles Mergy, délégué général
- Marc Jouhanneau, délégué général adjoint
- Guillaume Basset, conseiller observatoire des politiques régionales et ressources humaines

ASSOCIATION DES DEPARTEMENTS DE FRANCE

- Jean-Christophe Beaudoin, directeur général

ASSOCIATION DES ANCIENS ELEVES DE L'ENA

- Béatrice Buguet-Degletagne, présidente de la commission fonction publique de l'association des anciens élèves de l'ENA
- Jean-Etienne Caire, commission fonction publique
- Dominique Dalmas, commission fonction publique
- Christian Dubreuil, commission fonction publique
- Olivier Rateau, commission fonction publique
- Jérôme Veronneau, commission fonction publique

CFDT FONCTION PUBLIQUE

- Brigitte Jumel, présidente
- Chantal Labat-Gest

FEDERATION DES GRANDS CORPS TECHNIQUES DE L'ETAT

- Fabrice Dambrine, président

FONCTIONS PUBLIQUES CFE-CGC

- Serge Hérard, président

GROUPE DES ASSOCIATIONS DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE

- Jean Poulit, président

UNION DES INGENIEURS DES PONTS, DES EAUX ET DES FORETS

- Thierry Dallard, président
- Didier Coulomb, membre du bureau
- François Poupard, membre du bureau

PERSONNALITES QUALIFIEES

- Marie-Françoise Bechtel, députée, membre du conseil d'administration de l'ENA, ancienne directrice de l'ENA,
- Michel Dellacasagrande, membre de la mission sur l'insertion professionnelle des docteurs
- Patrick Fridenson, membre de la mission sur l'insertion professionnelle des docteurs
- Paul Pény, directeur général adjoint gestion et innovation sociale de la RATP, ancien directeur général de l'administration et de la fonction publique
- Olivier Schrameck, ancien président des jurys des concours d'entrée à l'ENA

MISSION ACCENTURE SUR LA DETECTION DES TALENTS FEMININS

- Emmanuelle Charrier-David
- Erik Linquier
- Philippine Rouer

ANNEXE N°3 : DONNEES STATISTIQUES

Le périmètre étudié par la mission porte sur les corps civils⁶⁰ recrutant à la sortie de l'Ecole nationale d'administration ou de l'école Polytechnique⁶¹, ainsi que sur les corps de débouchés auxquels peuvent prétendre les titulaires de ces corps.

Ont été également ajoutés au périmètre de l'étude :

- le corps des sous-préfets, en raison de sa porosité importante avec celui des administrateurs civils au ministère de l'intérieur ;
- le corps des conseillers économiques qui a recruté, par le passé, directement à la sortie de l'ENA.

Le périmètre porte donc sur 23 corps :

- 9 corps de sortie de l'ENA ;
- 3 corps de sortie de l'école Polytechnique ;
- 9 corps de débouchés ;
- les corps des sous-préfets et des conseillers économiques.

Les chiffres présentés dans les tableaux le sont à la date du 31 décembre 2012.

Après chaque tableau portant sur l'ensemble des corps, un second tableau est présenté et détaille la répartition des administrateurs civils entre leurs 11 employeurs.

Les intitulés présents à gauche des tableaux renvoient aux périmètres des secrétariats généraux selon les modalités suivantes :

Intitulé	Périmètre des secrétariats généraux
Affaires sociales et Travail	Ministère des affaires sociales et de la santé Ministère du travail, de l'emploi et du dialogue social Ministère des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports
Agriculture	Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
Culture	Ministère de la culture et de la communication
Défense	Ministère de la défense
Ecologie et Logement	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie Ministère du logement et de l'égalité des territoires
Economie et Finances	Ministère des finances et des comptes publics Ministère de l'économie, du redressement productif et du numérique Ministère de la décentralisation et de la fonction publique
Education nationale	Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

⁶⁰ Le corps militaire des ingénieurs de l'armement n'est donc pas dans le périmètre de l'étude.

⁶¹ Sont donc inclus dans le périmètre non seulement les anciens élèves de ces écoles, mais également les personnes issues d'autres voies de recrutement (tour extérieur, concours complémentaires...)

Intitulé	Périmètre des secrétariats généraux
Intérieur	Ministère de l'intérieur Ministère des outre-mer
Justice	Ministère de la justice

Répartition par grade

Une distinction par grade (ou, le cas échéant, par classe) a été réalisée entre les fonctionnaires de l'ensemble des corps. Le tableau ci-dessous précise, pour chacune des colonnes (grade 1, grade 2 et grade 3) la répartition effectuée par la mission.

La répartition est majoritairement effectuée en fonction de l'indice terminal du grade (ou de la classe) considéré :

- grade 1 : fin au maximum à l'indice 1015 ;
- grade 2 : fin comprise entre HEA et HEB bis ;
- grade 3 : fin au minimum en HEC.

	Grade 1	Grade 2	Grade 3
Corps de sortie ENA			
Conseil d'Etat	Auditeur	Maître des requêtes	Conseiller d'Etat ⁶²
Corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CTACAA)	Conseiller	Premier conseiller	Président
Cour des Comptes	Auditeur	Conseiller référendaire	Conseiller maître ⁶³
Conseillers de chambre régionale des comptes	Conseiller	Premier conseiller	Président de section
Inspection générale de l'administration	Inspecteur de 2 ^{ème} classe	Inspecteur de 1 ^{ère} classe	Inspecteur général
Inspection générale des affaires sociales	Inspecteur de 2 ^{ème} classe	Inspecteur de 1 ^{ère} classe	Inspecteur général
Inspection générale des finances	Inspecteur de 2 ^{ème} classe	Inspecteur de 1 ^{ère} classe	Inspecteur général
Administrateurs civils ⁶⁴	Administrateur	Administrateur hors-classe	
Conseillers des affaires étrangères et ministres plénipotentiaires ⁶⁵	Conseiller	Conseiller hors-classe	Ministres plénipotentiaires

Corps de sortie Polytechnique			
Administrateurs INSEE	Administrateur	Administrateur hors-classe	
Ingénieurs des mines	Ingénieur	Ingénieur en chef	Ingénieur général
Ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts	Ingénieur	Ingénieur en chef	Ingénieur général

⁶² Inclus également les présidents de section et le vice-président du Conseil d'Etat.

⁶³ Inclus également les présidents de chambre, le procureur général et le Premier président.

⁶⁴ Le corps des administrateurs civils comporte depuis peu un troisième grade (grade à accès fonctionnel d'administrateur général). Les premières nominations dans ce grade ont eu lieu au 1^{er} janvier 2013, soit postérieurement à la date prise en compte par la mission pour la collecte des données statistiques.

⁶⁵ Le décret n° 69-222 du 6 mars 1969 relatif au statut particulier des agents diplomatiques et consulaires regroupe en un seul texte sept corps du ministère des affaires étrangères. Seuls les corps de conseillers des affaires étrangères (cadre général et cadre d'Orient) et de ministres plénipotentiaire font l'objet de l'étude.

	Grade 1	Grade 2	Grade 3
Corps de débouché			
Préfets		Préfets	Préfets hors-classe
Administrateurs et administrateurs généraux des finances publiques		Administrateur des finances publiques	Administrateur général des finances publiques
Contrôle général économique et financier		Contrôleur général de 2 ^{ème} classe	Contrôleur général de 1 ^{ère} classe
Inspection générale des affaires culturelles			Inspecteur général
Inspection générale de l'agriculture		Inspecteur général de 2 ^{ème} classe	Inspecteur général de 1 ^{ère} classe
Inspecteurs généraux et inspecteurs de l'administration du développement durable		Inspecteur	Inspecteur général
Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche		Inspecteur général de 2 ^{ème} classe	Inspecteur général de 1 ^{ère} classe
Inspection générale de la jeunesse et des sports		Inspecteur général de 2 ^{ème} classe	Inspecteur général de 1 ^{ère} classe
Inspecteurs généraux INSEE			Inspecteur général

Autres corps			
Conseillers économiques	Conseiller	Conseiller hors classe	Conseiller de classe exceptionnelle
Sous-préfets	Sous-préfet	Sous-préfet hors-classe	

Tableau n°1 : Répartition par grade (ensemble des corps)

	Grade 1	Grade 2	Grade 3	Total
Corps de sortie ENA				
Conseil d'Etat	14	113	181	308
CTACAA	234	689	342	1 265
Cour des Comptes	16	172	207	395
Conseillers de chambre régionale des comptes	21	242	55	318
Inspection générale de l'administration	9	20	54	83
Inspection générale des affaires sociales	12	74	100	186
Inspection générale des finances	17	105	88	210
Administrateurs civils	665	1 884		2 549
Conseillers des aff. étr. et ministres plénipotentiaires	494	205	167	866
Sous-total	1 482	3 504	1 194	6 180

Corps de sortie Polytechnique				
Administrateurs INSEE	284	344		628
Ingénieurs des mines	417	632	321	1 370
Ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts	1 291	1 636	698	3 625
Sous-total	1 992	2 612	1 019	5 623

Corps de débouché				
Préfets		163	59	222
Adm. et adm. généraux des finances publiques		424	300	724
Contrôle général économique et financier		21	168	189
Inspection générale des affaires culturelles			25	25
Inspection générale de l'agriculture		7	35	42
Insp. généraux et insp. de l'adm. du dév.durable		11	57	68
Insp. générale de l'adm.de l'éduc. nat. et recherche		38	60	98
Inspection générale de la jeunesse et des sports		11	11	22
Inspecteurs généraux INSEE			64	64
Sous-total		668	786	1 454

Autres corps (ni de sortie directe, ni de débouché)				
Conseillers économiques	12	75	20	107
Sous-préfets	61	117		178

Total	3 547	6 976	3 019	13 542
<i>dont femmes</i>	1116	1757	564	3437
<i>% femmes</i>	31,5 %	25,2 %	18,7 %	25,4 %

Graphique n° 1 : Répartition hommes/femmes par grades

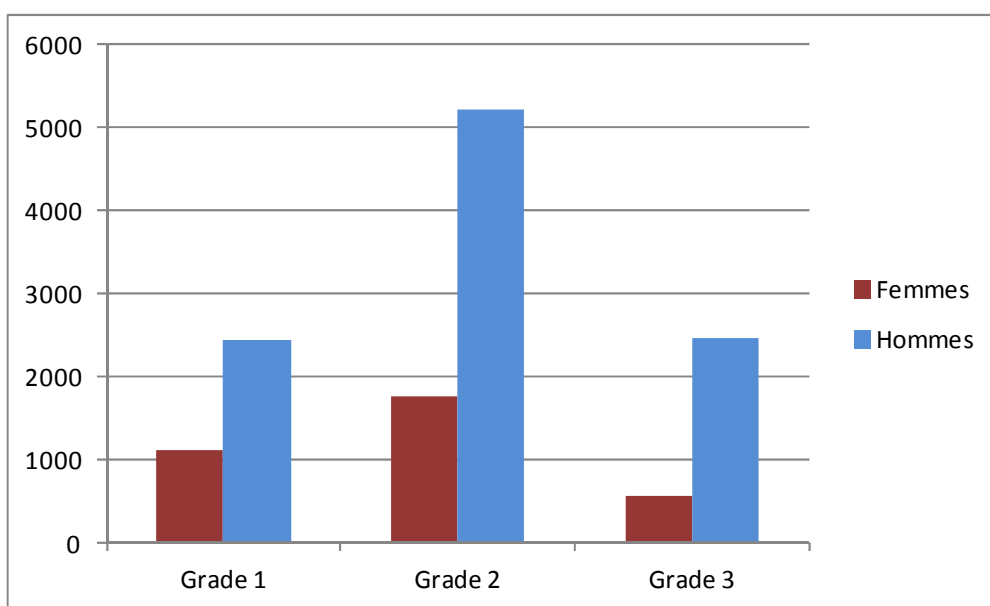


Tableau n° 2 : Détail de la répartition par grades pour les administrateurs civils

Employeur	Grade 1	Grade 2	Total
Affaires sociales et Travail	101	227	328
Agriculture	22	39	61
Culture	24	57	81
Défense	56	127	183
Ecologie et Logement	54	157	211
Economie et Finances	225	623	848
Education nationale	31	103	134
Intérieur	124	421	545
Justice	17	16	33
Services du Premier ministre	6	48	54
Caisse des dépôts	5	66	71
Total	665	1 884	2 549
dont femmes	229	486	715
% femmes	34,4 %	25,8 %	28,1 %

Tableau n° 3 : Répartition par genre (ensemble des corps)

	Femmes	Hommes	Total	% femmes
Corps de sortie ENA				
Conseil d'Etat	91	217	308	29,5 %
CTACAA	504	761	1 265	39,8 %
Cour des Comptes	85	310	395	21,5 %
Conseillers de chambre régionale des comptes	74	244	318	23,3 %
Inspection générale de l'administration	27	56	83	32,5 %
Inspection générale des affaires sociales	70	116	186	37,6 %
Inspection générale des finances	41	169	210	19,5 %
Administrateurs civils	715	1 834	2 549	28,1 %
Conseillers des aff. étr. et ministres plénipotentiaires	190	676	866	21,9 %
Sous-total	1 797	4 383	6 180	29,1 %
Corps de sortie Polytechnique				
Administrateurs INSEE	180	448	628	28,7 %
Ingénieurs des mines	157	1 213	1 370	11,5 %
Ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts	932	2 693	3 625	25,7 %
Sous-total	1 269	4 354	5 623	22,6 %
Corps de débouché				
Préfets	16	206	222	7,2 %
Adm. et adm. généraux des finances publiques	169	555	724	23,3 %
Contrôle général économique et financier	47	142	189	24,9 %
Inspection générale des affaires culturelles	5	20	25	20,0 %
Inspection générale de l'agriculture	10	32	42	23,8 %
Insp. généraux et insp. de l'adm. du dév.durable	24	44	68	35,3 %
Insp. générale de l'adm.de l'éduc. nat. et recherche	32	66	98	32,7 %
Inspection générale de la jeunesse et des sports	2	20	22	9,1 %
Inspecteurs généraux INSEE	16	48	64	25,0 %
Sous-total	321	1 133	1 454	22,1 %
Autres corps (ni de sortie directe, ni de débouché)				
Conseillers économiques	13	94	107	12,1 %
Sous-préfets	37	141	178	20,8 %
Total	3 437	10 105	13 542	25,4 %

Tableau n° 4 : Détail de la répartition par genre pour les administrateurs civils

Employeur	Femmes	Hommes	Total	% femmes
Affaires sociales et Travail	131	197	328	39,9 %
Agriculture	17	44	61	27,9 %
Culture	36	45	81	44,4 %
Défense	52	131	183	28,4 %
Ecologie et Logement	63	148	211	29,9 %
Economie et Finances	235	613	848	27,7 %
Education nationale	35	99	134	26,1 %
Intérieur	106	439	545	19,4 %
Justice	10	23	33	30,3 %
Services du Premier ministre	17	37	54	31,5 %
Caisse des dépôts	13	58	71	18,3 %
TOTAL	715	1834	2549	28,1 %

Tableau n° 5 : Pyramide des âges (ensemble des corps)

	<30	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-65	>65	Total
Corps de sortie ENA										
Conseil d'Etat	10	18	36	42	37	38	48	52	27	308
CTACAA	61	164	146	169	163	202	189	151	20	1 265
Cour des Comptes	5	23	26	49	51	63	80	63	35	395
Conseillers de chambre régionale des comptes	2	2	21	32	55	72	73	56	5	318
Inspection générale de l'administration	3	6	11	9	10	15	13	13	3	83
Inspection générale des affaires sociales	5	18	27	22	23	27	32	29	3	186
Inspection générale des finances	14	18	42	27	29	28	23	23	6	210
Administrateurs civils	53	133	212	369	399	530	474	361	18	2 549
Conseillers des aff. étr. et ministres plénipotentiaires	19	49	82	108	129	146	160	151	22	866
Sous-total	172	431	603	827	896	1 121	1 092	899	139	6 180

Corps de sortie Polytechnique										
Administrateurs INSEE	66	95	80	79	78	86	83	61		628
Ingénieurs des mines	177	198	196	211	176	153	171	84	4	1 370
Ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts	294	395	462	444	496	599	539	369	27	3 625
Sous-total	537	688	738	734	750	838	793	514	31	5 623

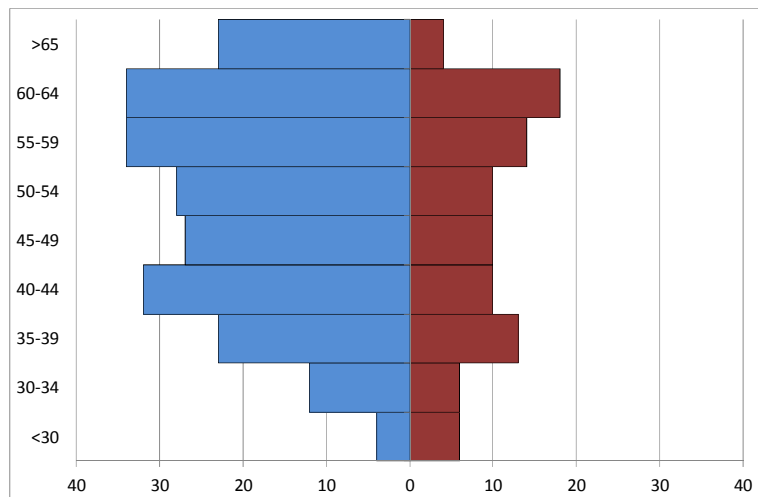
Corps de débouché										
Préfets				3	12	28	62	92	25	222
Adm. et adm. généraux des finances publiques				35	104	211	217	155	2	724
Contrôle général économique et financier					3	22	57	98	9	189
Inspection générale des affaires culturelles						3	6	15	1	25
Inspection générale de l'agriculture						5	11	23	3	42
Insp. généraux et insp. de l'adm. du dév.durable					3	7	18	32	8	68
Insp. générale de l'adm.de l'éduc. nat. et recherche				3	4	22	21	46	2	98
Inspection générale de la jeunesse et des sports					2	4	7	8	1	22
Inspecteurs généraux INSEE				4	10	14	14	21	1	64
Sous-total				45	138	316	413	490	52	1 454

Autres corps										
Conseillers économiques			8	4	16	20	30	28	1	107
Sous-préfets	1		7	24	32	44	34	34	2	178

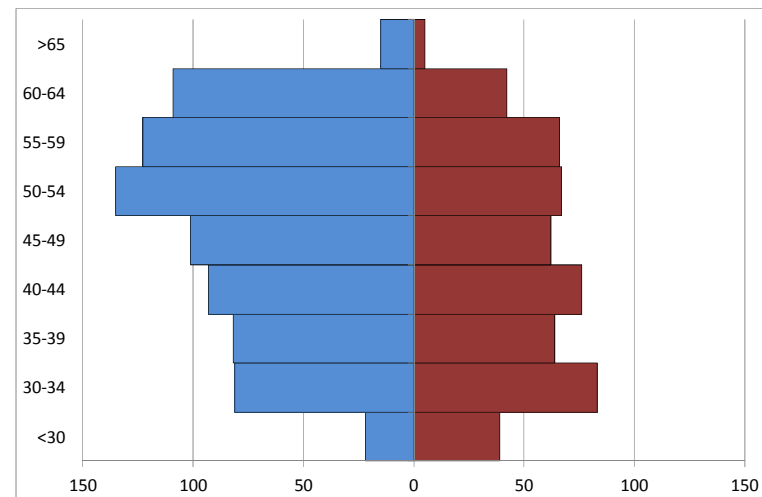
Total	710	1 119	1 356	1 634	1 832	2 339	2 362	1 965	225	13 542
dont femmes	232	391	433	448	470	575	528	332	28	3437
% femmes	32,7 %	34,9 %	31,9 %	27,4 %	25,7 %	24,6 %	22,4 %	16,9 %	12,4 %	25,4 %

Graphique n°2 : Pyramide des âges des corps étudiés

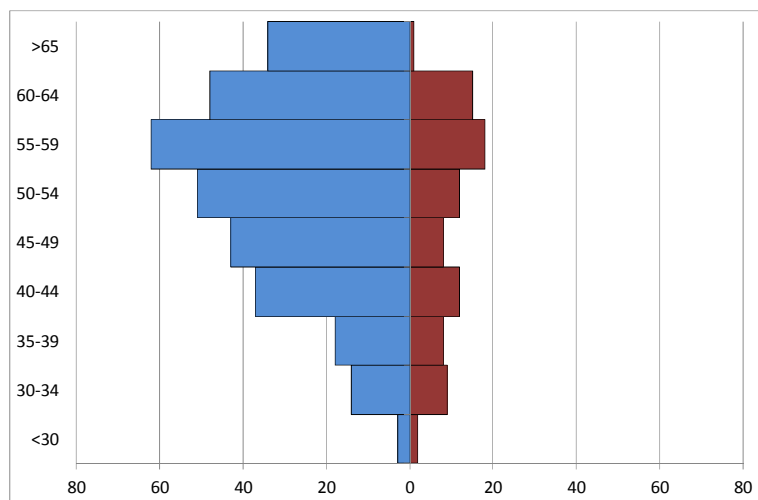
Conseil d'Etat



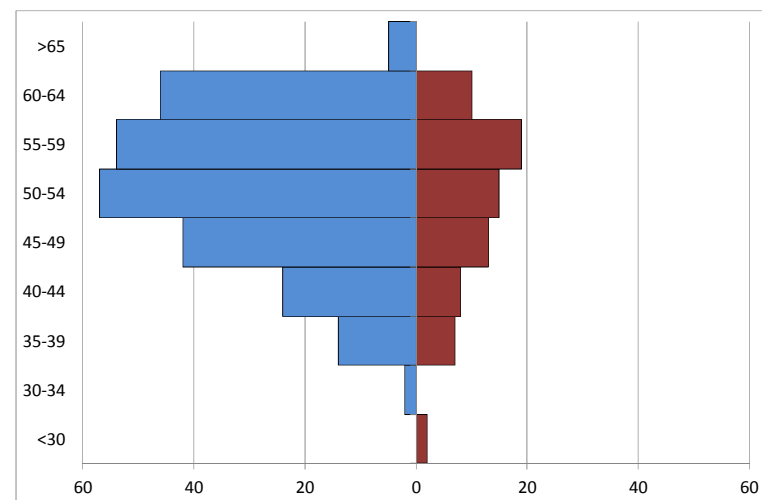
CTACAA



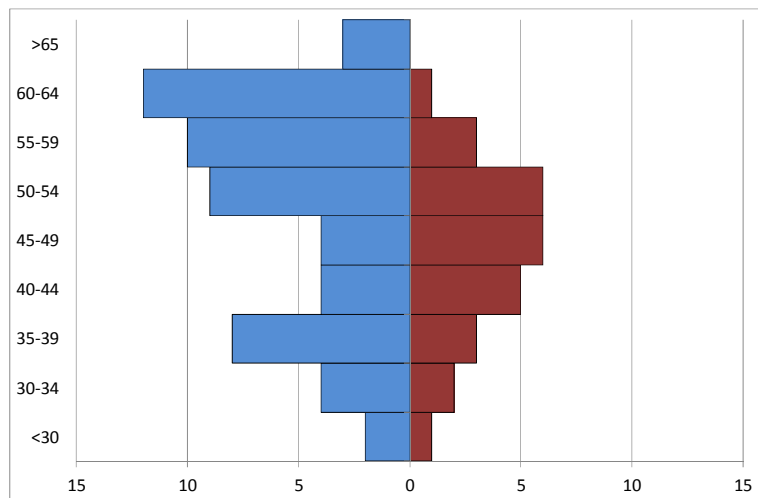
Cour des Comptes



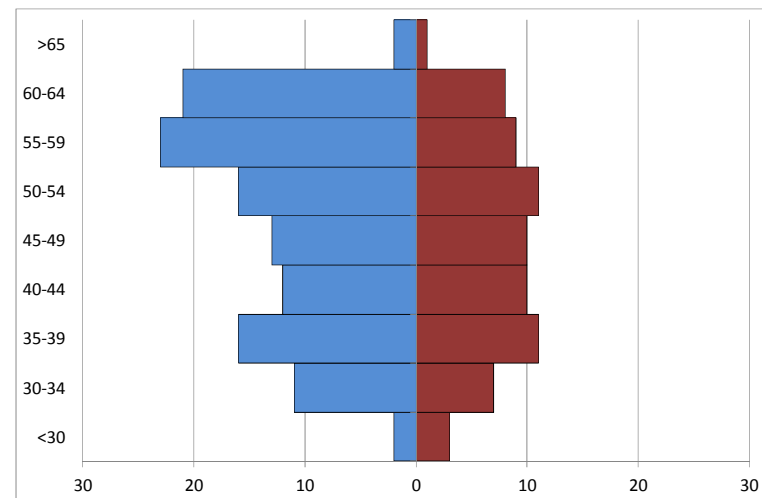
Conseillers de CRC



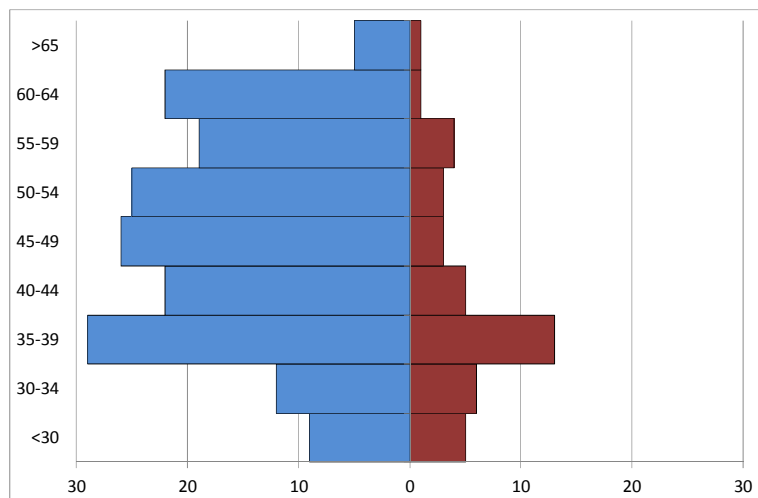
Inspection générale de l'administration



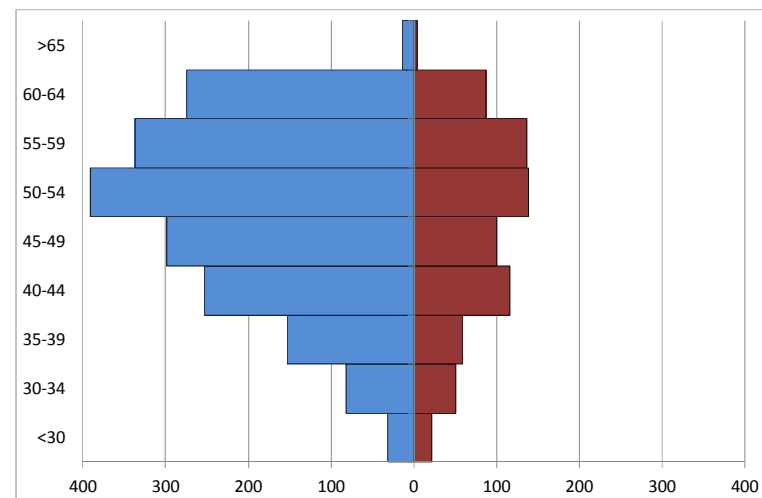
Inspection générale des affaires sociales



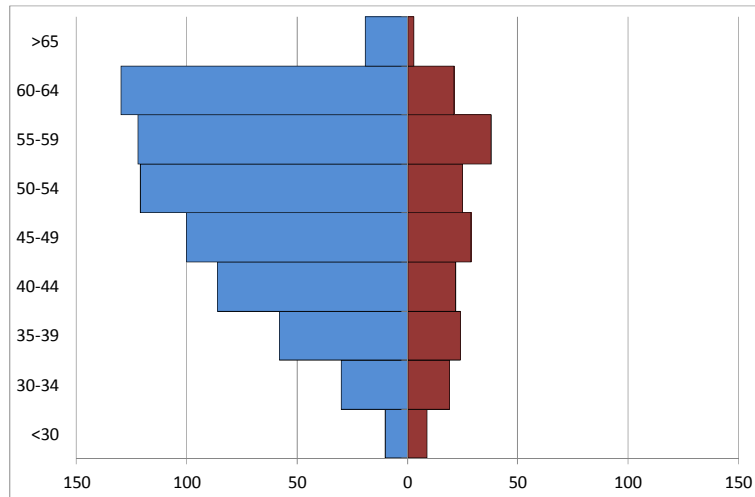
Inspection générale des finances



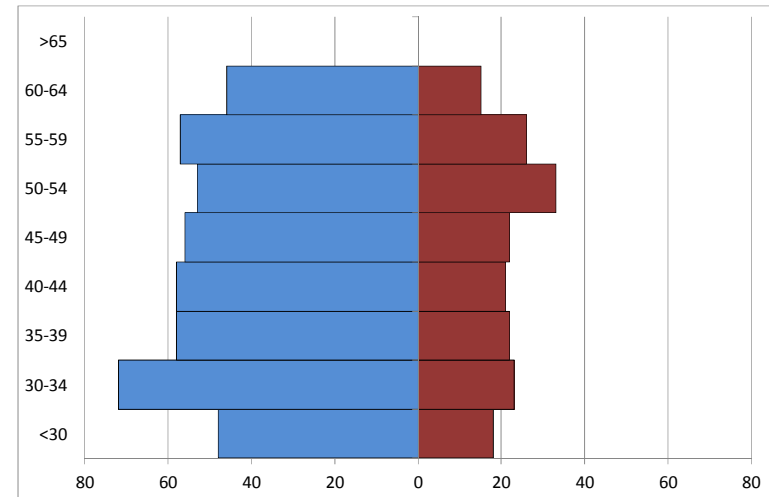
Administrateurs civils



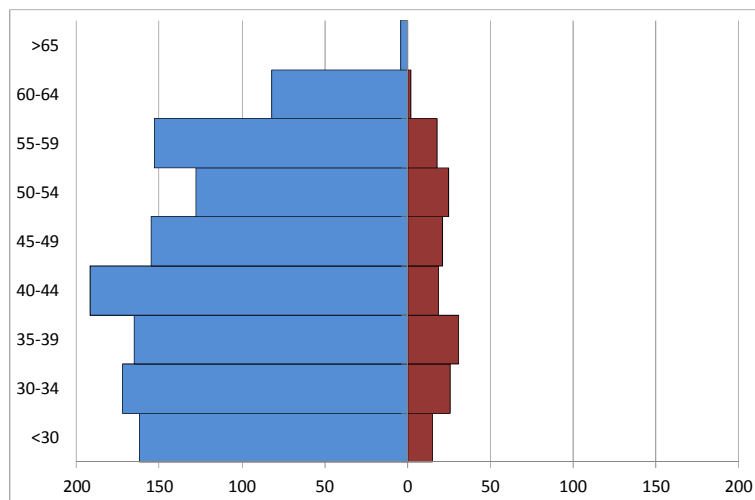
Conseillers des aff. étr. et min. plén.



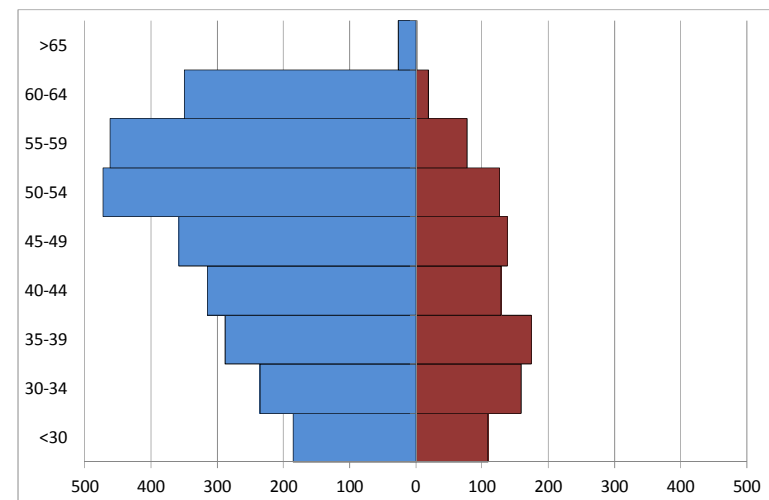
Administrateurs INSEE



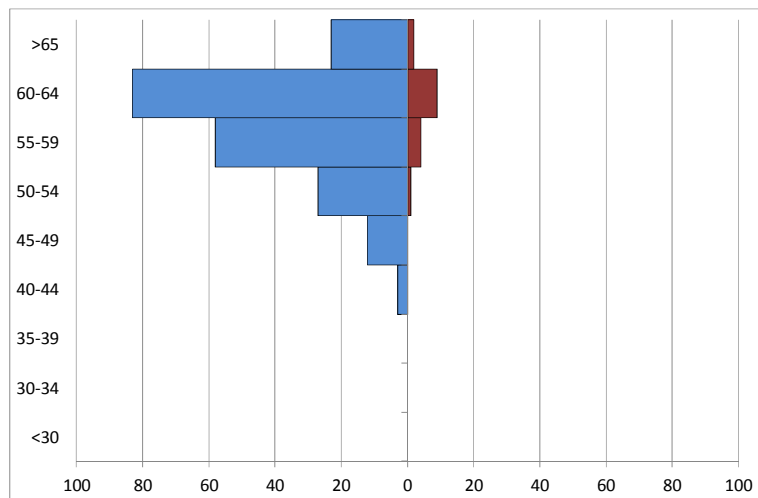
Ingénieurs des mines



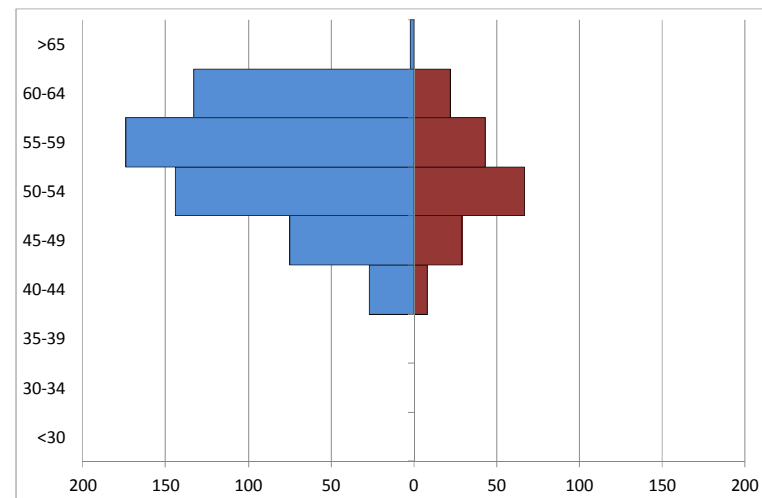
Ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts



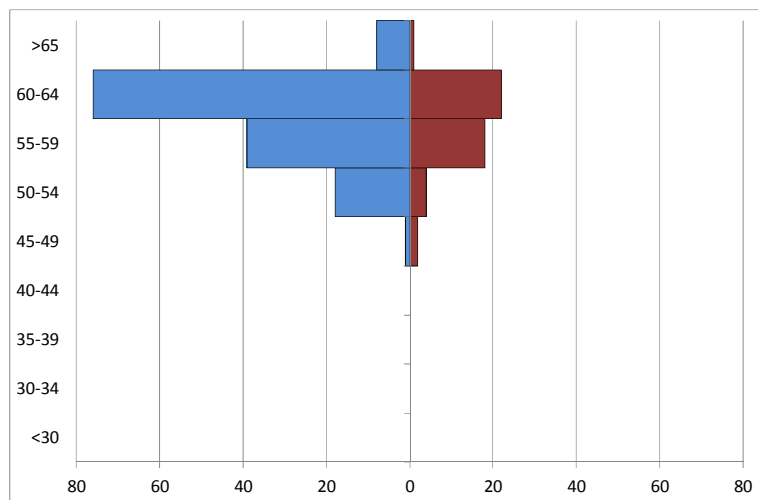
Préfets



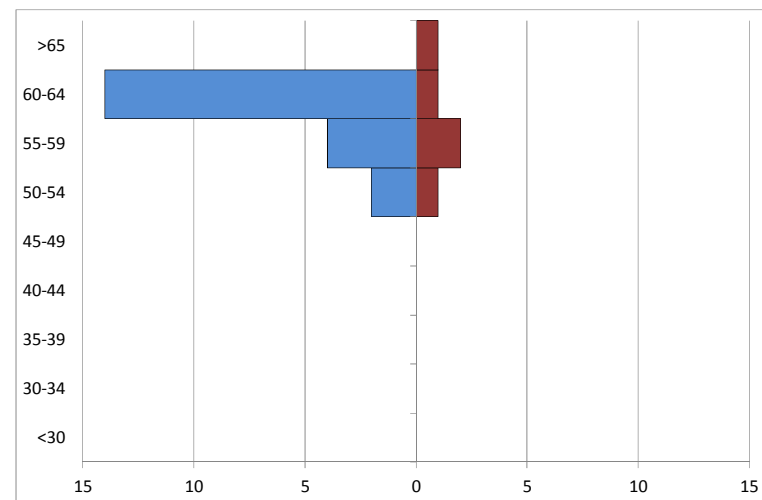
Adm. et adm. généraux des finances publiques



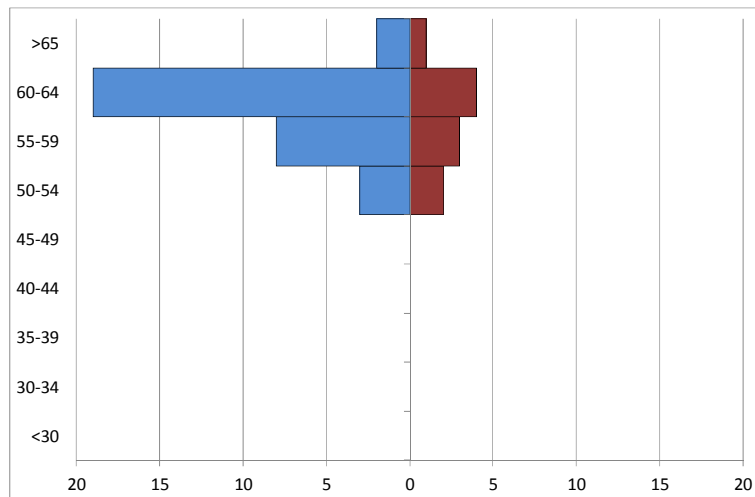
Contrôle général économique et financier



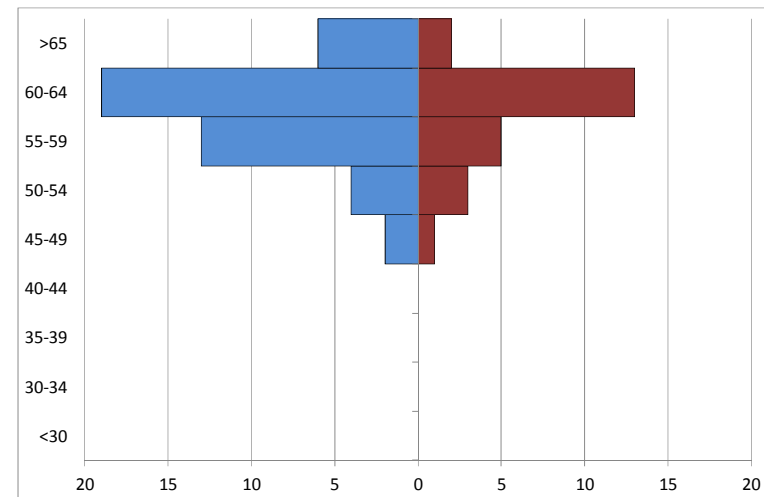
Inspection générale des affaires culturelles



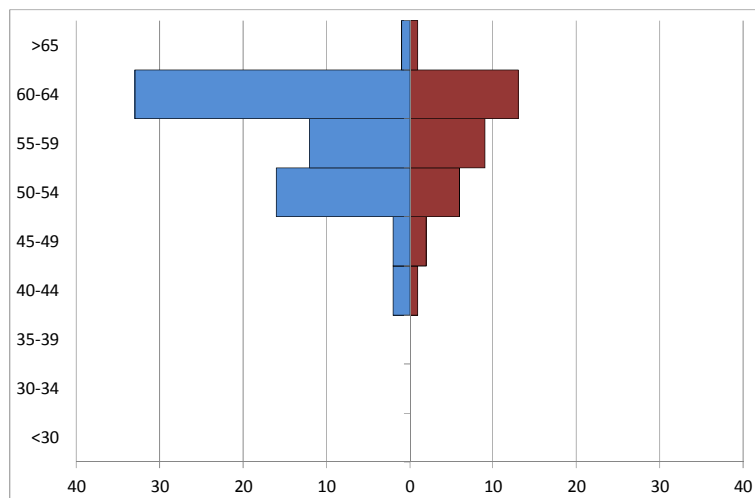
Inspection générale de l'agriculture



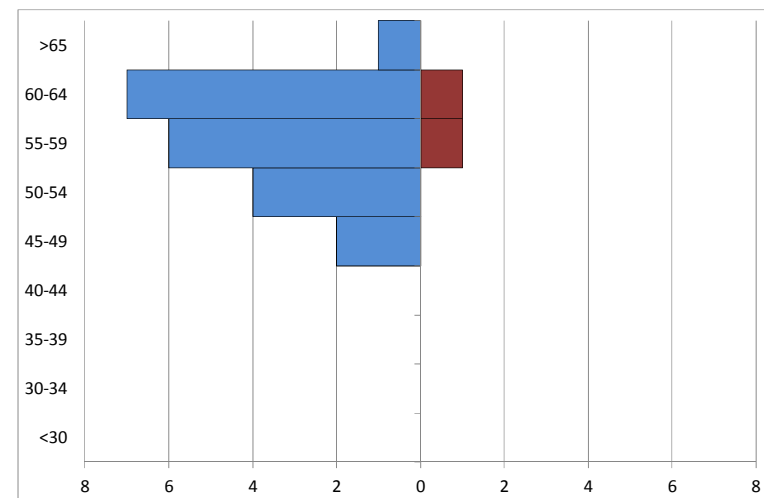
Insp. généraux et insp. de l'adm. du dév. durable



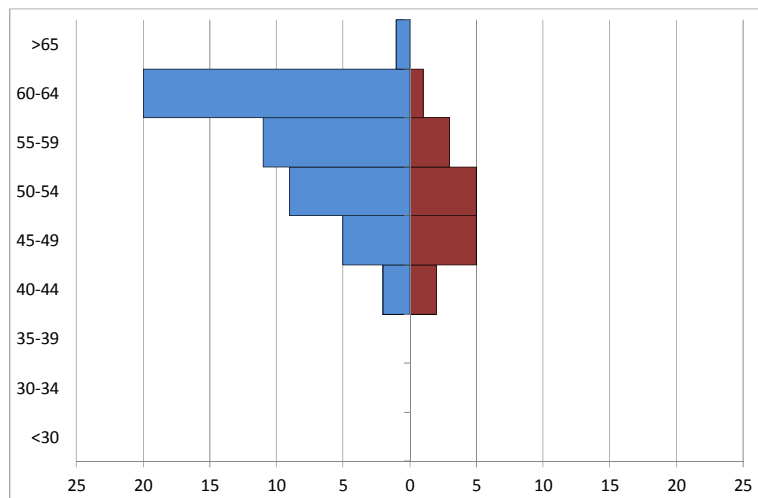
Insp. généraux de l'adm. de l'éduc. nat et recherche



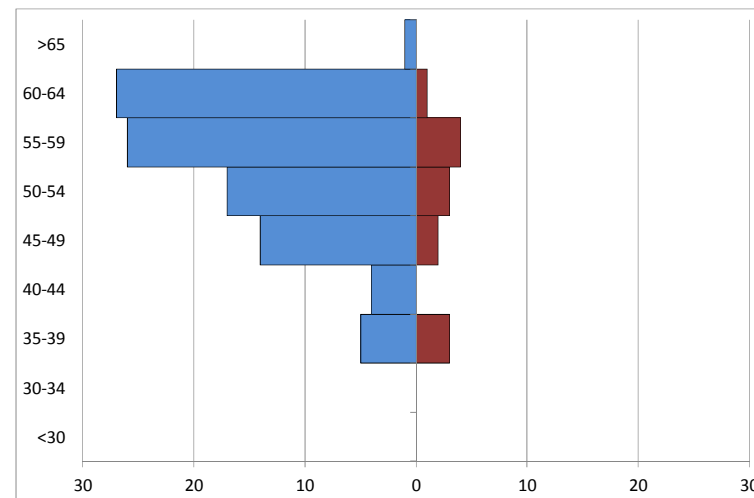
Inspection générale de la jeunesse et des sports



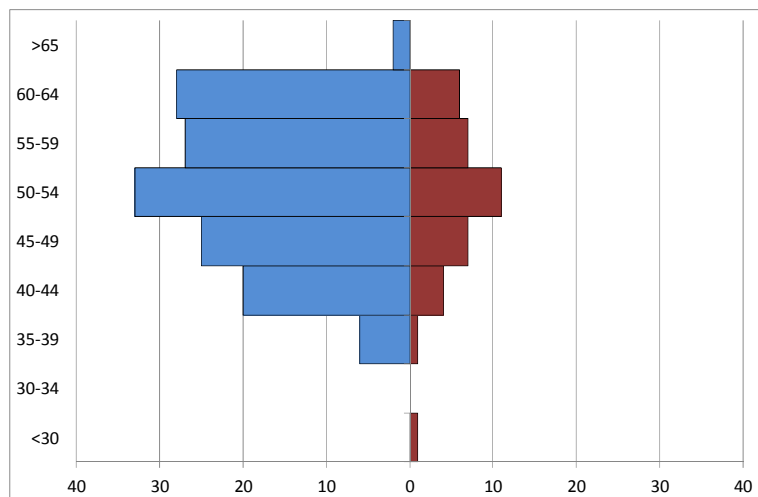
Inspecteurs généraux INSEE



Conseillers économiques



Sous-préfets



Hommes Femmes

Tableau n° 6 : Détail de la pyramide des âges pour les administrateurs civils

Employeur	<30	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-60	60-65	>65	Total
Affaires sociales et Travail	8	25	33	46	47	67	47	54	1	328
Agriculture		2	3	4	18	19	8	6	1	61
Culture	1	3	11	12	9	14	15	14	2	81
Défense	1	7	11	26	24	45	29	38	2	183
Ecologie et Logement	4	5	15	23	45	40	45	33	1	211
Economie et Finances	24	57	87	145	139	170	147	78	1	848
Education nationale		2	9	19	18	29	24	33		134
Intérieur	15	30	36	74	73	112	119	76	10	545
Justice		1	1	7	10	5	6	3		33
Services du Premier ministre		1	2	9	10	13	12	7		54
Caisse des dépôts			4	4	6	16	22	19		71
Total	53	133	212	369	399	530	474	361	18	2549
<i>dont femmes</i>	22	51	59	116	100	139	137	87	4	715
<i>% femmes</i>	41,5 %	38,3 %	27,8 %	31,4 %	25,1 %	26,2 %	28,9 %	24,1 %	22,2 %	28,1 %

Tableau n° 7 : Positions statutaires (ensemble des corps)

	Activité et congé parental	Détachement	Hors-cadre	Disponibilité	Total
Corps de sortie ENA					
Conseil d'Etat	201	67	1	39	308
CTACAA	1 038	210	1	16	1 265
Cour des Comptes	274	90	3	28	395
Conseillers de chambre régionale des comptes	242	69	3	4	318
Inspection générale de l'administration	54	24	1	4	83
Inspection générale des affaires sociales	125	54	2	5	186
Inspection générale des finances	85	48	9	68	210
Administrateurs civils	1 290	1 037	26	196	2 549
Conseillers des aff. étr. et ministres plénipotentiaires	747	96	0	23	866
Sous-total	4 056	1 695	46	383	6 180
Corps de sortie Polytechnique					
Administrateurs INSEE	462	106	7	53	628
Ingénieurs des mines	391	487	41	451	1 370
Ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts	2 152	1 082	53	338	3 625
Sous-total	3 005	1 675	101	842	5 623
Corps de débouché					
Préfets	110	34	62	16	222
Adm. et adm. généraux des finances publiques	652	69		3	724
Contrôle général économique et financier	180	7	1	1	189
Inspection générale des affaires culturelles	23	2			25
Inspection générale de l'agriculture	36	5		1	42
Insp. généraux et insp. de l'adm. du dév.durable	60	8			68
Insp. générale de l'adm.de l'éduc. nat. et recherche	91	7			98
Inspection générale de la jeunesse et des sports	20	2			22
Inspecteurs généraux INSEE	44	19		1	64
Sous-total	1 216	153	63	22	1 454
Autres corps					
Conseillers économiques	62	38		7	107
Sous-préfets	94	63	14	7	178
Total	8 433	3 624	224	1 261	13 542
dont femmes	2 373	846	27	191	3 437
% femmes	28,1 %	23,3 %	12,1 %	15,1 %	25,4 %

Tableau n° 8 : Détail des positions statutaires pour les administrateurs civils

Employeur	Activité	Détachement	Hors-cadre	Disponibilité	Total
Affaires sociales et Travail	151	151	1	25	328
Agriculture	26	28	1	6	61
Culture	43	36		2	81
Défense	88	87	1	7	183
Ecologie et Logement	120	82	2	7	211
Economie et Finances	510	223	15	100	848
Education nationale	62	63	1	8	134
Intérieur	210	309		26	545
Justice	21	12			33
Services du Premier ministre	24	26	1	3	54
Caisse des dépôts	35	20	4	12	71
Total	1 290	1 037	26	196	2 549
<i>dont femmes</i>	383	285	7	40	715
<i>% femmes</i>	29,7 %	27,5 %	26,9 %	20,4 %	28,1 %

Voies de recrutement

La mission a souhaité obtenir une vision aussi complète que possible des voies de recrutement des hauts fonctionnaires. Les tableaux présentés ci-après distinguent 11 voies d'accès différentes :

- 1) L'accès dans le corps directement à la sortie de l'école (ENA, école Polytechnique ainsi que, pour quelques postes, les écoles normales supérieures et d'autres écoles d'ingénieur). Pour l'ENA, cette voie d'accès regroupe les agents, quel que soit le concours qu'ils ont réussi (externe, interne ou troisième concours).
- 2) Le recrutement sur titre.
- 3) Le tour extérieur.
- 4) La nomination dans le corps. Cette voie regroupe les agents nommés dans les corps de débouchés. Par construction, l'ensemble des préfets sont nommés par cette voie. S'agissant des inspections générales ministérielles, cette voie exclut les tours gouvernement qui sont retracés dans la rubrique tour extérieur.
- 5) Les concours de recrutement complémentaire. Ce sont essentiellement le recrutement direct de conseillers de tribunaux administratifs et de cour administrative d'appel ; le concours de conseiller des affaires étrangères cadre d'orient ainsi que le concours exceptionnel de recrutement de sous-préfet (organisé pour la dernière fois en 1987).
- 6) L'examen professionnel. Cette voie d'accès est prévue pour les corps d'ingénieurs et d'administrateur INSEE.
- 7) La liste d'aptitude.
- 8) L'intégration de militaires dans les corps de la fonction publique, prévu par l'article L4139-2 du code de la défense (anciennement loi n°70-2 du 2 janvier 1970 tendant à faciliter l'accès des officiers à des emplois civils).
- 9) L'intégration après détachement.
- 10) L'intégration directe dans un corps, prévue par l'article 63 bis de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.
- 11) Les autres voies de recrutement (par exemple, une procédure spéciale lors de la création d'un corps), ou le cas où la voie de recrutement n'est pas connue.

Tableau n° 9 : Voies de recrutement (ensemble des corps)

	Sortie directe école	Recrute- ment sur titre	Tour extérieur	Nomina- tion	Con- cours compl.	Examen profes- sionel	Liste d'apti- tude	Militai- res	Intégr. après détach.	Intégra- tion directe	Autres ou non connue	TOTAL
Corps de sortie ENA												
Conseil d'Etat	192		109					6	1			308
CTACAA	280		185		637			23	140			1 265
Cour des Comptes	213		121				29	32				395
Conseillers de chambre régionale des comptes	134		90					26	35		33	318
Inspection générale de l'administration	56		24					3				83
Inspection générale des affaires sociales	103		61					6			16	186
Inspection générale des finances	145		59					2	4			210
Administrateurs civils	1 496		631					168	191	60	3	2 549
Conseillers des aff. étr. et ministres plénipotentiaires	244		66		135		162		8	1	250	866
Sous-total	2 863		1 346		772		191	266	379	61	302	6 180
Corps de sortie Polytechnique												
Administrateurs INSEE	281		113			99	127		7	1		628
Ingénieurs des mines	1 198					160	12					1 370
Ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts	2 794	4				630	163	9	24		1	3 625
Sous-total	4 273	4	113			889	302	9	31	1	1	5 623
Corps de débouché												
Préfets				222								222
Adm. et adm. généraux des finances publiques				103					5		616	724
Contrôle général économique et financier			17	172								189
Inspection générale des affaires culturelles			4	21								25
Inspection générale de l'agriculture			9	33								42
Insp. généraux et insp. de l'adm. du dév.durable											68	68
Insp. générale de l'adm.de l'éduc. nat. et recherche			19	79								98
Inspection générale de la jeunesse et des sports			4	18								22
Inspecteurs généraux INSEE				64								64
Sous-total			53	712					5	0	684	1 454
Autres corps												
Conseillers économiques	58				13		18		18			107
Sous-préfets					14			34	10		120	178
Total	7 194	4	1 512	712	799	889	511	309	443	62	1 107	13 542

Graphique n° 3 : Voies de recrutement (hors corps de débouché)

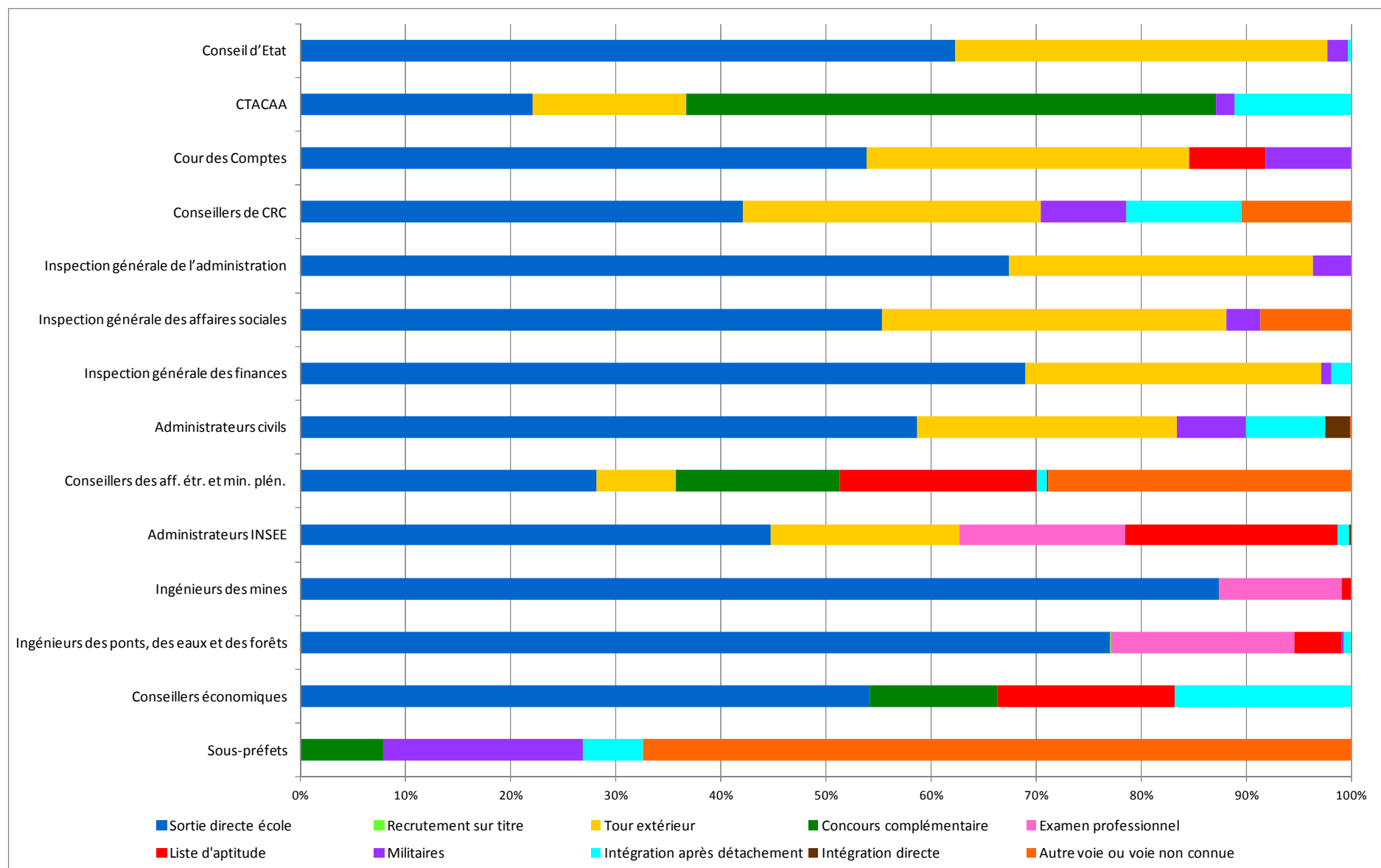


Tableau n° 10 : Détail des voies de recrutement pour les administrateurs civils

Employeur	Sortie directe école	Tour extérieur	Militaires	Intégr. après détach.	Intégration directe	Autres ou non connue	Total
Affaires sociales et Travail	206	93	18	11			328
Agriculture	34	15	8	1		3	61
Culture	56	17	2	6			81
Défense	74	55	39	15			183
Ecologie et Logement	109	55	31	16			211
Economie et Finances	526	211	38	14	59		848
Education nationale	73	54	4	3			134
Intérieur	318	96	12	119			545
Justice	15	12	6				33
Services du Premier ministre	30	11	8	5			54
Caisse des dépôts	55	12	2	1	1		71
Total	1 496	631	168	191	60	3	2 549

Tableau n° 11 : Voies de recrutement de 2008 à 2012 (ensemble des corps)

	Sortie directe école	Recrute- ment sur titre	Tour extérieur	Nomina- tion	Con- cours compl.	Examen profes- sionel	Liste d'apti- tude	Militai- res	Intégr. après détach.	Intégra- tion directe	Autres ou non connue	TOTAL
Corps de sortie ENA												
Conseil d'Etat	32		33						1			66
CTACAA	47		56		151			5	18			277
Cour des Comptes	23		33					5				61
Conseillers de chambre régionale des comptes	20		12					3	15			50
Inspection générale de l'administration	12		9									21
Inspection générale des affaires sociales	16		18									34
Inspection générale des finances	23		15					1	3			42
Administrateurs civils	217		156					38	56	4		471
Conseillers des aff. étr. et ministres plénipotentiaires	12		32		51		57		2	1		155
Sous-total	402		364		202		57	52	95	5		1 177
Corps de sortie Polytechnique												
Administrateurs INSEE	36		16			12	41			1		106
Ingénieurs des mines	169					15	1					185
Ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts	220	2				84	45	4	3		1	359
Sous-total	425	2	16			111	87	4	3	1	1	650
Corps de débouché												
Préfets				91								91
Adm. et adm. généraux des finances publiques				103					1			104
Contrôle général économique et financier			11	55								66
Inspection générale des affaires culturelles			2	10								12
Inspection générale de l'agriculture			3	10								13
Insp. généraux et insp. de l'adm. du dév.durable			3	37								40
Insp. générale de l'adm.de l'éduc. nat. et recherche			7	37								44
Inspection générale de la jeunesse et des sports			3	15								18
Inspecteurs généraux INSEE				32								32
Sous-total			29	390					1			420
Autres corps												
Conseillers économiques							10		6			16
Sous-préfets								12	9		39	60
Total	827	2	409	390	202	111	154	68	114	6	40	2 323

Graphique n° 4 : Voies de recrutement de 2008 à 2012 (hors corps de débouché)

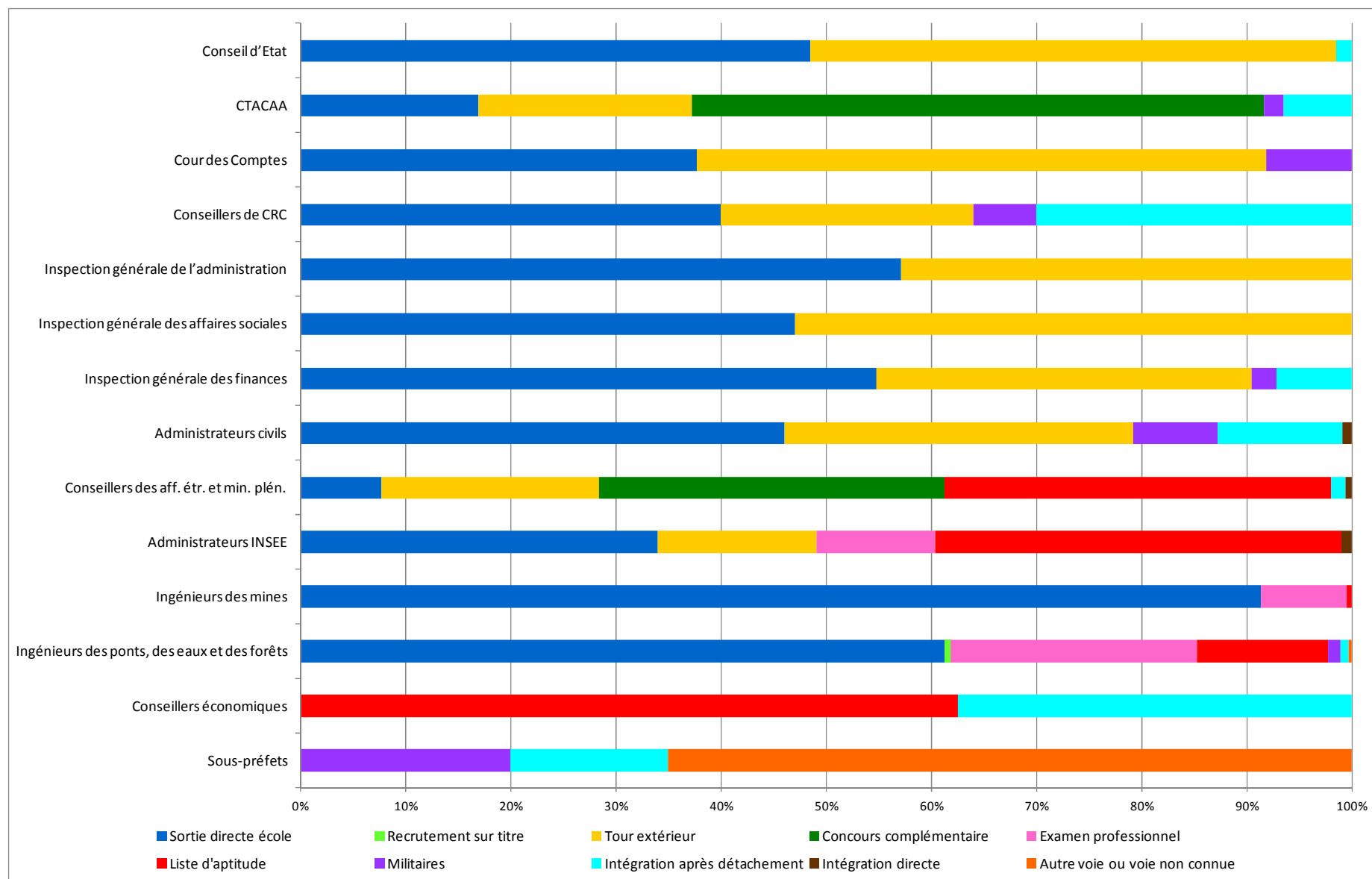


Tableau n° 12 : Détail des voies de recrutement pour les administrateurs civils de 2008 à 2012

Employeur	Sortie directe école	Tour extérieur	Militaires	Intégr. après détach.	Intégration directe	Autres ou non connue
Affaires sociales et Travail	36	26	1	6		69
Agriculture	3	7	1	0		11
Culture	7	5	2	6		20
Défense	13	14	7	3		37
Ecologie et Logement	18	13	7	6		44
Economie et Finances	73	45	10	1		129
Education nationale	6	13	2	2		23
Intérieur	43	18	0	28	3	92
Justice	14	12	6	1		33
Services du Premier ministre	4	1	2	3		10
Caisse des dépôts		2			1	3
Total	217	156	38	56	4	471

Tableau n° 13 : Recrutements de 2008 à 2012 (ensemble des corps)

	Femmes	Hommes	Total	% femmes	% femmes stock
Corps de sortie ENA					
Conseil d'Etat	26	40	66	39,4 %	29,5 %
CTACAA	134	143	277	48,4 %	39,8 %
Cour des Comptes	19	42	61	31,1 %	21,5 %
Conseillers de chambre régionale des comptes	21	29	50	42,0 %	23,3 %
Inspection générale de l'administration	7	14	21	33,3 %	32,5 %
Inspection générale des affaires sociales	17	17	34	50,0 %	37,6 %
Inspection générale des finances	12	30	42	28,6 %	19,5 %
Administrateurs civils	171	300	471	36,3 %	28,1 %
Conseillers des aff. étr. et ministres plénipotentiaires	56	99	155	36,1 %	21,9 %
Sous-total	463	714	1 177	39,3 %	29,1 %
Corps de sortie Polytechnique					
Administrateurs INSEE	35	71	106	33,0 %	28,7 %
Ingénieurs des mines	14	171	185	7,6 %	11,5 %
Ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts	125	234	359	34,8 %	25,7 %
Sous-total	174	476	650	26,8 %	22,6 %
Corps de débouché					
Préfets	11	80	91	12,1 %	7,2 %
Adm. et adm. généraux des finances publiques	33	71	104	31,7 %	23,3 %
Contrôle général économique et financier	19	47	66	28,8 %	24,9 %
Inspection générale des affaires culturelles	2	10	12	16,7 %	20,0 %
Inspection générale de l'agriculture	5	8	13	38,5 %	23,8 %
Insp. généraux et insp. de l'adm. du dév.durable	16	24	40	40,0 %	35,3 %
Insp. générale de l'adm.de l'éduc. nat. et recherche	21	23	44	47,7 %	32,7 %
Inspection générale de la jeunesse et des sports	2	16	18	11,1 %	9,1 %
Inspecteurs généraux INSEE	11	21	32	34,4 %	25,0 %
Sous-total	120	300	420	28,6 %	22,1 %
Autres corps					
Conseillers économiques	1	15	16	6,3 %	12,1 %
Sous-préfets	13	47	60	21,7 %	20,8 %
Total	771	1 552	2 323	33,2 %	25,4 %

Tableau n° 14 : Détail des recrutements pour les administrateurs civils de 2008 à 2012

Employeur	Femmes	Hommes	Total	% femmes	% femmes stock
Affaires sociales et Travail	32	37	69	46,4 %	39,9 %
Agriculture	3	8	11	27,3 %	27,9 %
Culture	8	12	20	40,0 %	44,4 %
Défense	15	22	37	40,5 %	28,4 %
Ecologie et Logement	17	27	44	38,6 %	29,9 %
Economie et Finances	47	82	129	36,4 %	27,7 %
Education nationale	6	17	23	26,1 %	26,1 %
Intérieur	29	63	92	31,5 %	19,4 %
Justice	10	23	33	30,3 %	30,3 %
Services du Premier ministre	4	6	10	40,0 %	31,5 %
Caisse des dépôts		3	3	0,0 %	18,3 %
Total	171	300	471	36,3 %	28,1 %

Tableau n° 15 : Agents détachés, notamment, sur des emplois de direction

	Chef de service	Sous-directeur	Expert ht niveau	Directeur de projet	Emplois DATE	Total
Corps de sortie ENA						
Conseil d'Etat	1	1	1			3
CTACAA	2	5	5	1	2	15
Cour des Comptes	4					4
Conseillers de chambre régionale des comptes		3			2	5
Inspection générale de l'administration	1	2				3
Inspection générale des affaires sociales	3				6	9
Inspection générale des finances	4	1		3	1	9
Administrateurs civils	71	192	24	68	27	382
Conseillers des aff. étr. et ministres plénipotentiaires	44	62				106
Sous-total	130	266	30	72	38	536
Corps de sortie Polytechnique						
Administrateurs INSEE	4	15	2	9	1	31
Ingénieurs des mines	4	6			6	16
Ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts	6	20	2	1	179	208
Sous-total	14	41	4	10	186	255
Corps de débouché						
Préfets						
Adm. et adm. généraux des finances publiques	2	2				4
Contrôle général économique et financier	2	1				3
Inspection générale des affaires culturelles						
Inspection générale de l'agriculture						
Insp. généraux et insp. de l'adm. du dév.durable						
Insp. générale de l'adm.de l'éduc. nat. et recherche	1					1
Inspection générale de la jeunesse et des sports						
Inspecteurs généraux INSEE	6		1	2	1	10
Sous-total	11	3	1	2	1	18
Autres corps						
Conseillers économiques	1	3	2		3	9
Sous-préfets						
Total	156	313	37	84	228	818
dont femmes	37	89	11	34	40	211
% femmes	23,7 %	28,4 %	29,7 %	40,5 %	17,5 %	25,8 %

Tableau n° 16 : Détail des administrateurs civils détachés, notamment, sur des emplois de direction

Employeur	Chef de service	Sous-directeur	Expert ht niveau	Directeur de projet	Emplois DATE	Total
Affaires sociales et Travail	8	28		19	7	62
Agriculture	1	3	1		2	7
Culture	1	3	1	2	3	10
Défense	7	22	2	13		44
Ecologie et Logement	5	20	4	6	9	44
Economie et Finances	20	54	7	15		96
Education nationale	15	19	5			39
Intérieur	8	37	3	10	2	60
Justice	1	2	1		1	5
Services du Premier ministre	2	4		2	3	11
Caisse des dépôts	5	5	1			11
Total	73	197	25	67	27	389
<i>dont femmes</i>	14	53	9	27	5	108
<i>% femmes</i>	19,2 %	26,9 %	36,0 %	40,3 %	18,5 %	27,8 %

Tableau n° 17 : Part des administrateurs civils détachés sur des emplois de chef de service et de sous-directeur n'ayant pas été affectés dans le ministère à leur titularisation dans ce corps

Employeur	Nombre d'administrateurs civils détachés sur des emplois de sous-directeur et de chef de service	Nombre d'administrateurs civils n'ayant pas été affectés dans le ministère à leur titularisation	Pourcentage
Affaires sociales et Travail	36	ND (*)	ND
Agriculture	4	0	0,0 %
Culture	4	3	75,0 %
Défense	29	8	27,6 %
Ecologie et Logement	25	ND	ND
Economie et Finances	74	11	14,9 %
Education nationale	27	2	7,4 %
Intérieur	45	8	17,8 %
Justice	3	ND	ND
Services du Premier ministre	6	4	66,7 %
Caisse des dépôts	10	6	60,0 %

(*) Non disponible

Tableau n° 18 : Répartition par corps des emplois à décision du gouvernement

	Femmes	Hommes	Total	% femmes
Corps de sortie ENA				
Conseil d'Etat	4	12	16	25,0 %
CTACAA				
Cour des Comptes	1	9	10	10,0 %
Conseillers de chambre régionale des comptes		1	1	0,0 %
Inspection générale de l'administration		3	3	0,0 %
Inspection générale des affaires sociales		3	3	0,0 %
Inspection générale des finances	1	4	5	20,0 %
Administrateurs civils	8	48	56	14,3 %
Conseillers des aff. étr. et ministres plénipotentiaires	24	151	175	13,7 %
Sous-total	38	231	269	14,1 %
Corps de sortie Polytechnique				
Administrateurs INSEE	1		1	100,0 %
Ingénieurs des mines	2	6	8	25,0 %
Ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts		4	4	0,0 %
Sous-total	3	10	13	23,1 %
Corps de débouché				
Préfets	7	120	127	5,5 %
Adm. et adm. généraux des finances publiques		2	2	0,0 %
Contrôle général économique et financier	1		1	100,0 %
Inspection générale des affaires culturelles				
Inspection générale de l'agriculture	1		1	100,0 %
Insp. généraux et insp. de l'adm. du dév.durable				
Insp. générale de l'adm.de l'éduc. nat. et recherche	1		1	100,0 %
Inspection générale de la jeunesse et des sports				
Inspecteurs généraux INSEE	1	1	2	50,0 %
Sous-total	11	123	134	8,2 %
Autres corps				
Conseillers économiques	0	4	4	0,0 %
Sous-préfets	2	2	4	50,0 %
Total	54	370	424	12,7 %

Tableau n° 19 : Détail des emplois à décision du gouvernement pour les administrateurs civils

Employeur	Femmes	Hommes	Total	% femmes
Affaires sociales et Travail	2	4	6	33,3 %
Agriculture		1	1	0,0 %
Culture	1	2	3	33,3 %
Défense		3	3	0,0 %
Ecologie et Logement		1	1	0,0 %
Economie et Finances	1	6	7	14,3 %
Education nationale	1		1	100,0 %
Intérieur	3	30	33	9,1 %
Justice	ND(*)	ND	ND	ND
Services du Premier ministre	ND	ND	ND	ND
Caisse des dépôts		1	1	0,0 %
Total	8	48	56	14,3 %

(*) Non disponible

Tableau n° 20 : Agents accueillis dans le corps / le ministère

	Mise à disposition	Détachement	Adm. civils originaires d'un autre ministère	Total
Corps de sortie ENA				
Conseil d'Etat	2	40		42
CTACAA		110		110
Cour des Comptes		2		2
Conseillers de chambre régionale des comptes		75		75
Inspection générale de l'administration		3		3
Inspection générale des affaires sociales	3	9		12
Inspection générale des finances	7	3		10
Administrateurs civils	15	212	38	265
Conseillers des aff. étr. et ministres plénipotentiaires	1	39		40
Sous-total	28	493	38	559
Corps de sortie Polytechnique				
Administrateurs INSEE				
Ingénieurs des mines				
Ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts		6		6
Sous-total		6		6
Corps de débouché				
Préfets		49		49
Adm. et adm. généraux des finances publiques		13		13
Contrôle général économique et financier				
Inspection générale des affaires culturelles				
Inspection générale de l'agriculture				
Insp. généraux et insp. de l'adm. du dév.durable	1	2		3
Insp. générale de l'adm.de l'éduc. nat. et recherche		1		1
Inspection générale de la jeunesse et des sports				
Inspecteurs généraux INSEE				
Sous-total		1		1
Autres corps				
Conseillers économiques		41		41
Sous-préfets		49		49
Total	28	590	38	656

Tableau n° 21 : Détail des agents accueillis dans le corps pour les administrateurs civils

Employeur	Mise à disposition	Détachement	Adm. civils originaires d'un autre ministère	Total
Affaires sociales et Travail		23	2	25
Agriculture		3		3
Culture				
Défense		6	6	12
Ecologie et Logement	2	20	12	34
Economie et Finances	2	48	12	62
Education nationale		4		4
Intérieur		66		66
Justice		8	3	11
Services du Premier ministre	11	24		35
Caisse des dépôts		10	3	13
Total	15	212	38	265

ANNEXE N°4 : PROJECTIONS A MOYEN ET A LONG TERME CONCERNANT LE CORPS DES INGENIEURS DES PONTS, DES EAUX ET DES FORETS

La situation fin 2012

Fin 2012, le corps des IPEF comprenait 3625 ingénieurs (hors ingénieurs élèves).

	nombre	pourcentage
moins de 40 ans	1151	31,8 %
40 à 54 ans	1539	42,5 %
55 ans et plus	935	25,8 %
Total	3625	100,0 %

Les projections à 5, 10, 15 et 20 ans

La mission a effectué une projection à 5, 10, 15 et 20 ans à partir des hypothèses suivantes :

- maintien du niveau actuel des recrutements (65 par an) ;
- taux de départs définitifs du corps de 0,25 % entre 31 et 59 ans (ce qui correspond à environ six départs par an) ;
- taux de départ en retraite décalés à terme de deux ans (décalage progressif sur six ans).

Avec ces hypothèses, les effectifs du corps en fin d'année évoluent comme suit :

	2012	2017	2022	2027	2032
moins de 40 ans	1151	937	775	707	704
40 à 54 ans	1539	1439	1390	1291	1098
55 ans et plus	935	1023	1084	1033	1009
Total	3625	3399	3249	3031	2811

soit en pourcentage :

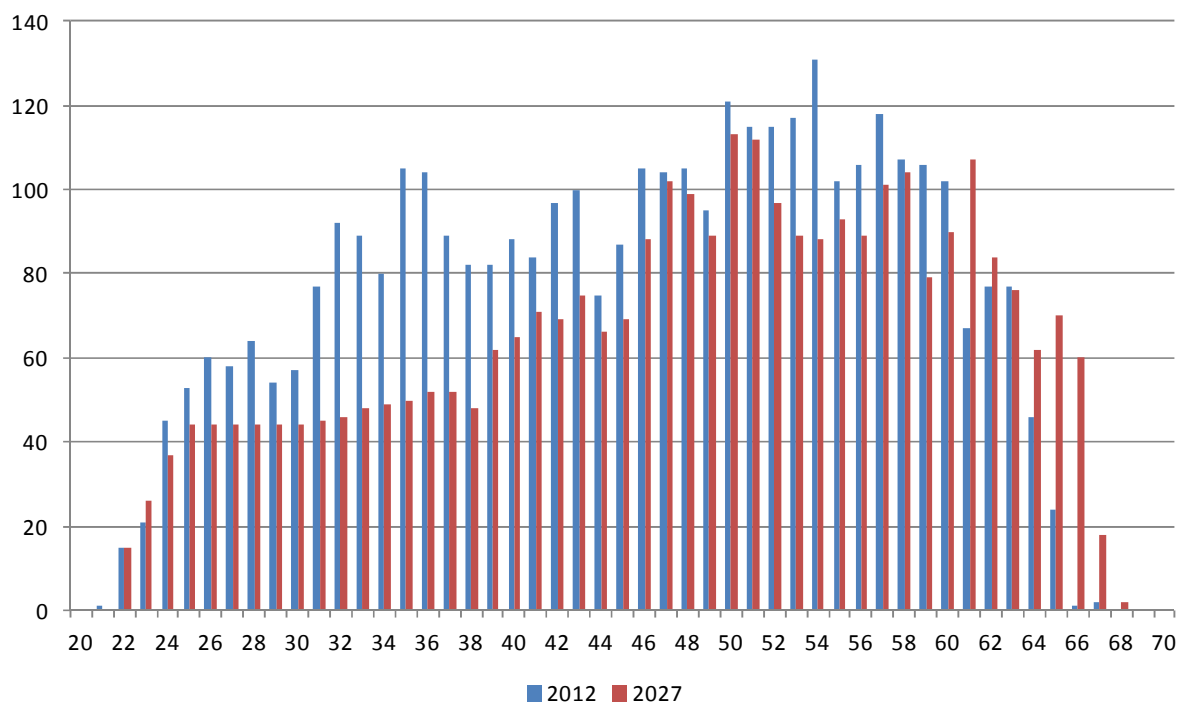
	2012	2017	2022	2027	2032
moins de 40 ans	31,8 %	27,6 %	23,9 %	23,3 %	25,0 %
40 à 54 ans	42,5 %	42,3 %	42,8 %	42,6 %	39,1 %
55 ans et plus	25,8 %	30,1 %	33,4 %	34,1 %	35,9 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Ces projections doivent naturellement être interprétées avec prudence compte tenu des incertitudes liées aux hypothèses retenues mais plusieurs évolutions sont à souligner :

- les effectifs du corps des IPEF vont fortement baisser dans les années à venir, ceci étant la conséquence la réduction des recrutements décidées en 2009 lors de la création du corps ;
- cette baisse concernera essentiellement les ingénieurs de moins de 40 ans (de 1151 en 2012 à 707 en 2027 soit une baisse de près de 40 %) ;

- les effectifs des ingénieurs de 40 à 54 ans vont également baisser mais dans une moindre mesure (de 1539 à 1291 soit une baisse de 16 %). Il faut donc s'attendre à ce persiste la forte tension qui existe au niveau des postes de direction suite à la réduction de leur nombre ;
- les effectifs des ingénieurs de 55 ans et plus vont croître, notamment à la suite de la réforme des retraites. Cette croissance en valeur absolue (de 935 à 1084 en 10 ans), sera encore plus nette en valeur relative : dans 10 ans, un tiers des ingénieurs auront 55 ans et plus. Il y a là un clair sujet de préoccupation.

L'évolution de la pyramide des âges des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts entre 2012 et 2027



La mission a effectué également une projection avec une baisse des recrutements (50 par an à partir de 2015 au lieu de 65 actuellement) pour en mesurer les effets.

Avec ces hypothèses, les effectifs du corps en fin d'année évoluent comme suit :

	2012	2017	2022	2027	2032
moins de 40 ans	1151	920	702	584	544
40 à 54 ans	1539	1431	1368	1253	1035
55 ans et plus	935	1023	1087	1021	988
Total	3625	3374	3157	2858	2567

soit en pourcentage :

	2012	2017	2022	2027	2032
moins de 40 ans	31,8 %	27,3 %	22,2 %	20,4 %	21,2 %
40 à 54 ans	42,5 %	42,4 %	43,3 %	43,8 %	40,3 %
55 ans et plus	25,8 %	30,3 %	34,4 %	35,7 %	38,5 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

La baisse des effectifs des ingénieurs de moins de 40 ans est alors supérieure à 50 % et, malgré une baisse de plus de 20 % des effectifs globaux du corps, la problématique reste pratiquement inchangée pour les ingénieurs de 40 ans et plus.

ANNEXE N°5 : PROJECTIONS A MOYEN ET A LONG TERME CONCERNANT LE CORPS DES ADMINISTRATEURS CIVILS

La mission a réalisé une projection sur l'évolution du corps des administrateurs civils à partir des tendances actuelles.

S'agissant des entrées dans le corps, elles sont de quatre natures :

- les anciens élèves de l'Ecole nationale d'administration. Pour effectuer la simulation, la mission a repris les données relatives aux trois dernières promotions de l'école. Le nombre moyen d'administrateurs civils sur ces trois promotions est de 40. Les âges des anciens élèves de ces promotions ont également été retenus comme référence pour établir la pyramide des âges des administrateurs civils entrant par ce biais ;
- les lauréats du tour extérieur. Le décret portant statut particulier du corps des administrateurs civils prévoit que le nombre d'administrateurs civils recrutés par cette voie ne peut être inférieur aux 2/3 du nombre d'administrateurs civils recrutés par la voie de l'ENA⁶⁶. La mission a retenu le ratio utilisé pour les dernières promotions (70 %) et a pris comme référence les âges des trois dernières promotions de lauréats du tour extérieur (2011 à 2013) pour établir la pyramide des âges des administrateurs civils entrant par cette voie ;
- le dispositif d'accès à la fonction publique civile pour les militaires, prévu par l'article L4139-2 du code de la défense. Le nombre de recrutements opérés par cette voie n'est pas fixé par les textes en vigueur, il dépend dans les faits des besoins des ministères. La moyenne des recrutements par cette voie, sur les trois dernières années (2011-2013) est de 7, c'est le nombre qui a été retenu pour la prévision. La mission a procédé de la même façon que pour les autres voies pour l'établissement de la pyramide des âges ;
- les intégrations dans le corps, soit après une période de détachement, soit par le biais de l'intégration directe. Le nombre d'administrateurs civils provenant de cette voie est, en moyenne, de 11,4 par an sur la période 1^{er} janvier 2008-31 décembre 2012, c'est cette valeur qui a été retenue par la mission.

S'agissant des sorties du corps, elles sont de trois natures :

- les départs à la retraite. En l'absence de données statistiques disponibles quant à l'âge des départs tant auprès du service des retraites de l'Etat que de la DGAFP, la mission a effectué sa propre estimation, selon laquelle la moitié des administrateurs civils partent entre 60 et 65 ans, l'autre moitié partant à 65 ans ; les âges de 60 et 65 ans ont été progressivement (sur une durée de six ans) portés à 62 et 67 ans pour tenir compte de la réforme du régime de retraites ;

⁶⁶ Cf. décret n°99-945 du 16 novembre 1999 portant statut particulier du corps des administrateurs civils, article 5, alinéa 3 : « Le nombre de nominations qui peuvent être prononcées chaque année en application de l'alinéa précédent est calculé par application d'un pourcentage au nombre d'administrateurs civils issus de la promotion sortant la même année de l'Ecole nationale d'administration. Ce pourcentage est fixé par arrêté du Premier ministre sans pouvoir être inférieur aux deux tiers. Si le nombre ainsi calculé n'est pas un entier, il est arrondi à l'entier le plus proche ».

- les départs définitifs pour le secteur privé. Ceux-ci s'établissent, entre le 1^{er} janvier 2008 et le 31 décembre 2012, à une moyenne de 7 par an, valeur qui a été retenue par la mission ;
- les départs pour titularisation dans un autre corps de la fonction publique. En moyenne, sur la période du 1^{er} janvier 2003 au 31 décembre 2012, 31,4 départs par an sont constatés. Au total, le « solde » des arrivées et des départs en provenance d'un corps de sortie ENA ou à destination d'un corps de sortie ENA ou d'un corps de débouché est négatif : 20 administrateurs civils quittent le corps chaque année.

A noter qu'une variation du nombre de postes à l'entrée de l'ENA n'aurait d'impact qu'à compter de 2017 (la décision, si elle était prise aujourd'hui, concernerait les élèves entrant à l'ENA au 1er janvier 2015 et qui en sortiraient au 1er janvier 2017).

Les projections à 5, 10, 15 et 20 ans

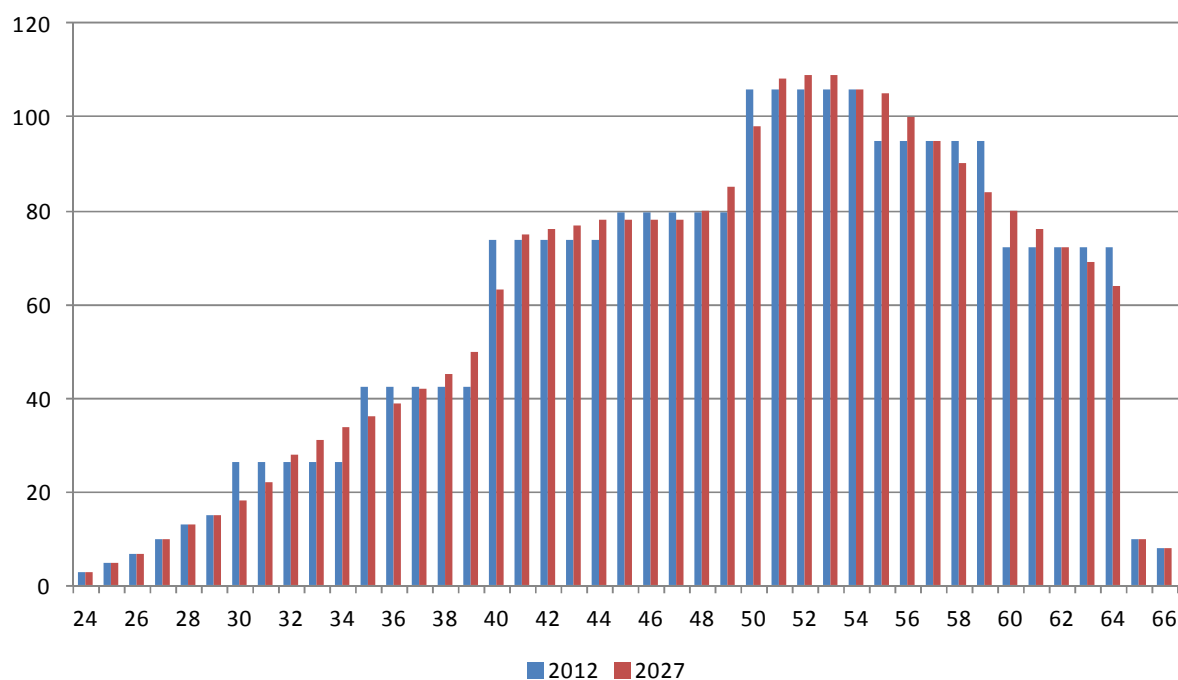
Hypothèse numéro 1 : maintien de 80 postes au concours de l'ENA (soit 40 administrateurs civils sortant de l'école chaque année). Dans cette hypothèse, 65 administrateurs civils sont recrutés chaque année (40 sortie ENA, 28 tour extérieur, 7 militaires).

	2012	2017	2022	2027	2032
moins de 40 ans	398	370	362	378	366
40 à 54 ans	1298	1088	1005	905	868
55 ans et plus	853	861	843	785	699
Total	2549	2319	2211	2068	1933

soit en pourcentage :

	2012	2017	2022	2027	2032
moins de 40 ans	15,6 %	16,0 %	16,4 %	18,3 %	18,9 %
40 à 54 ans	50,9 %	46,9 %	45,5 %	43,8 %	44,9 %
55 ans et plus	33,5 %	37,1 %	38,1 %	37,9 %	36,2 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

L'évolution de la pyramide des âges des administrateurs civils entre 2012 et 2027



Hypothèse numéro 2 : augmentation de 10 du nombre d'administrateurs civils sortant de l'ENA (à compter du 1^{er} janvier 2017). Dans cette hypothèse, 92 administrateurs civils sont recrutés chaque année (50 sortie ENA, 35 tour extérieur, 7 militaires).

	2012	2017	2022	2027	2032
moins de 40 ans	398	381	415	460	456
40 à 54 ans	1 298	1 093	1 051	995	999
55 ans et plus	853	861	845	791	721
Total	2 549	2 336	2 311	2 246	2 176

soit en pourcentage :

	2012	2017	2022	2027	2032
moins de 40 ans	15,6 %	16,3 %	18,0 %	20,5 %	21,0 %
40 à 54 ans	50,9 %	46,8 %	45,5 %	44,3 %	45,9 %
55 ans et plus	33,5 %	36,9 %	36,6 %	35,2 %	33,1 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

ANNEXE N°6 : PART DES ANCIENS ELEVES DE L'ENA DANS LES CORPS DE SORTIE DE CETTE ECOLE ET DANS LES CORPS DE DEBOUCHE

La mission a procédé à une évaluation de la part des anciens élèves de l'ENA dans les corps de sortie de cette école et dans les corps de débouchés.

La comparaison n'est cependant qu'approximative. Elle a en effet été réalisée en comparant les résultats du questionnaire (au 31 décembre 2012) avec les chiffres de l'association des anciens élèves de l'ENA (à la date du 9 mai 2014, aucun historique n'étant disponible sur ces données).

	Effectif du corps au 31/12/12	Nombre d'anciens élèves au 09/05/14	% d'anciens élèves
Corps de sortie ENA			
Conseil d'Etat	308	259	84,1 %
CTACAA	1265	340	26,9 %
Cour des Comptes	395	308	78,0 %
Conseillers de chambre régionale des comptes	318	151	47,5 %
Inspection générale de l'administration	83	67	80,7 %
Inspection générale des affaires sociales	186	119	64,0 %
Inspection générale des finances	210	167	79,5 %
Administrateurs civils	2549	1642	64,4 %
Conseillers des aff. étr. et ministres plénipotentiaires	866	309	35,7 %
Sous-total	6180	3362	54,4 %
Corps de débouché			
Préfets	222	124	55,9 %
Adm. et adm. généraux des finances publiques	724	52	7,2 %
Contrôle général économique et financier	189	74	39,2 %
Inspection générale des affaires culturelles	25	11	44,0 %
Inspection générale de l'agriculture	42	16	38,1 %
Insp. généraux et insp. de l'adm. du dév.durable	68	18	26,5 %
Insp. générale de l'adm.de l'éduc. nat. et recherche	98	23	23,5 %
Inspection générale de la jeunesse et des sports	22	2	9,1 %
Sous-total	1390	320	23,0 %
Autre corps (ni de sortie directe, ni de débouché)			
Conseillers économiques	107	61	57,0 %
Total	7677	3743	48,8 %

**ANNEXE N°7 : ÉCART DU TAUX DE CONTRIBUTION AUX CHARGES DE PENSION VERSE PAR
UNE COLLECTIVITE LORSQU'ELLE EMPLOIE UN FONCTIONNAIRE DE L'ÉTAT EN DETACHEMENT PAR
RAPPORT A CELUI VERSE LORSQU'ELLE EMPLOIE UN FONCTIONNAIRE TERRITORIAL**

Le taux de contribution aux charges de pension pour les fonctionnaires de l'Etat a augmenté très rapidement au cours des dernières années :

Année	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Taux de cotisation	33,00 %	39,50 %	50,00 %	58,47 %	62,14 %	65,39 %	68,59 %	74,28 %	74,28 %

L'écart est devenu considérable avec le taux de la contribution aux charges de pensions que doit verser une collectivité territoriale lorsqu'elle emploie un fonctionnaire relevant de la fonction publique territoriale qui est de 30,40 % en 2014. L'écart est donc actuellement de 43,88 %. Pour un salaire de 50 000 € par an, cela représente une différence de près de 22 000 € par agent et par an.

Il ressort de l'enquête réalisée par la mission auprès des ministères que, fin 2012, 296 agents étaient détachés auprès de collectivités territoriales sur les 13 542 cadres supérieurs recensés. Le coût d'un alignement du taux de contribution de l'Etat sur celui des collectivités territoriales pour ces 296 agents serait donc d'environ 6,5 millions d'euros.

Cet alignement supprimerait un frein, devenu très réel, au recrutement de fonctionnaires de l'Etat par les collectivités territoriales. Il favoriserait la mobilité inter fonction publique. Son effet induit est naturellement difficile à estimer mais un ordre de grandeur d'une centaine de détachements supplémentaires en quelques années paraît plausible. Ces départs contribueraient à un rééquilibrage de la pyramide des âges des corps concernés, auraient un effet bénéfique sur la masse salariale à la charge de l'Etat et faciliteraient, toutes choses égales par ailleurs, le maintien d'un volume suffisant de recrutement de jeunes (avec 100 départs et 50 recrutements d'agents plus jeunes, c'est une réduction de la masse salariale de l'ordre de 2,5 millions d'euros qui est envisageable).

La baisse de recettes pour le CAS pension peut être compensée par une augmentation un peu supérieure à 1 % du taux général de contribution des cadres supérieurs et dirigeants.

En fait, la mesure mériterait d'être examinée pour l'ensemble des catégories de fonctionnaires de l'Etat, le frein à la mobilité les concernant également. Le problème commence aussi à se poser pour les établissements publics de l'Etat, qui, face à des contraintes budgétaires fortes, hésitent de plus en plus, pour des raisons de coûts, à accueillir des fonctionnaires de l'Etat en détachement.

Enfin, une autre solution technique qui a été évoquée auprès de la mission serait de permettre à tout employeur, Etat ou collectivités territoriales, d'affilier le fonctionnaire qu'il emploie, que ce soit en position normale d'activité ou en position de détachement, au régime courant de tous ses fonctionnaires. L'agent cotiserait également à ce même régime, CAS pension ou CNRACL et le montant de sa pension serait à la charge des différents régimes au *pro rata temporis* des différentes affiliations.