

**PROPOSITIONS POUR UNE REFORME DE LA FORMATION
DES AGENTS DE L'ETAT**

Décembre 2008

Raymond-François Le Bris

VD 2

Mission sur la formation des agents de l'Etat

LETTRE DE MISSION



LES MINISTRES

Paris, le 31 MAR. 2008

Monsieur le Préfet,

Lors de son discours à l'Institut régional de l'administration de Nantes, le 19 septembre 2007, le Président de la République a souligné qu'il ne saurait y avoir de véritables perspectives professionnelles pour les fonctionnaires sans un dispositif de formation adapté et performant. Par ailleurs, à cette même occasion, il a rappelé l'importance qu'il attache à ce que la fonction publique demeure attractive et redevienne un lieu de promotion sociale, ouvert à la diversité des talents.

Dans cette perspective, en 2007, nous avons rénové en profondeur les outils de la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires, en créant notamment le droit individuel à la formation pour les agents publics. Ces outils visent à développer la formation continue des agents mais aussi à renforcer son lien avec les objectifs stratégiques de l'administration.

Mais au-delà des dispositifs qui concernent la formation continue des fonctionnaires, il est indispensable de réfléchir désormais aux évolutions à apporter à leur formation initiale et, plus généralement, à l'appareil public de formation.

Quelle qu'en soit la tutelle ministérielle, les écoles de service public, qu'elles soient générales ou spécialisées, civiles ou militaires, sont en effet confrontées à trois enjeux grandissants :

- optimiser et professionnaliser les formations initiales qu'elles proposent. L'Etat dépense près de 2 Mrds € chaque année pour la formation initiale de ses fonctionnaires dans les écoles de service public. Même si des progrès allant dans le sens d'une plus grande professionnalisation ont été réalisés récemment (concours des Instituts régionaux d'administration par exemple), les formations sont parfois jugées trop longues ou inadaptées.

Il convient donc de déterminer s'il ne serait pas possible de faire mieux à un moindre coût, par exemple en favorisant les dispositifs en alternance (prise de poste assortie de formations périodiques) qui permettraient de satisfaire plus rapidement les besoins des administrations.

Monsieur Raymond-François LE BRIS
Préfet honoraire
Ancien directeur de l'Ecole nationale
d'administration

À
MINISTÈRE DU BUDGET
DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Mission sur la formation des agents de l'Etat

- 2 -

Afin d'éviter les redondances, il s'agit également de mieux articuler le contenu de la formation initiale avec les enseignements généraux ou techniques déjà délivrés, préalablement à l'entrée dans la fonction publique, par les universités et autres établissements d'enseignement supérieur ainsi qu'avec les compétences et savoirs déjà sanctionnés par les concours d'accès à la fonction publique.

- jouer pleinement leur rôle dans la construction et le réaménagement des parcours professionnels, dans le contexte de l'allongement des carrières et de la formation continue. La question posée est celle de la capacité des écoles de service public à réorienter continuellement leur offre de formations vers les nouveaux besoins nés de cette situation ainsi qu'à accompagner les réaffectations et la reconversion professionnelles des agents vers des deuxièmes voire des troisièmes carrières.
- s'adapter à la mise en place de filières métiers. L'appareil de formation de l'Etat est fondé sur l'architecture statutaire actuelle, qui fait correspondre, pour la fonction publique de l'Etat, un corps, un concours et, le plus souvent, une école. Il s'agit de déterminer quelles conséquences devront être tirées de la constitution de véritables filières professionnelles, en lieu et place des 500 corps encore en activité dans la fonction publique de l'Etat.

Pour répondre à ces trois défis, nous souhaitons vous confier la mission de dresser un bilan, précis et documenté, de l'organisation de l'appareil public de formation des agents de l'Etat ainsi que des formations que l'ensemble des écoles de service public proposent. Sur ces bases, vous dégagerez toutes les pistes d'évolution envisageables. Cette mission viendra en complément des conclusions des deux missions lancées à l'automne dernier et portant sur l'organisation et sur le contenu des concours de la fonction publique de l'Etat.

Vous proposerez ainsi un diagnostic de la situation actuelle et établirez :

- un panorama des écoles de service public, détaillant la nature et la durée des formations qu'elles proposent ;
- une estimation des moyens humains et matériels qu'elles mobilisent ;
- une comparaison entre le système français et des exemples étrangers, tenant compte également de l'impact des normes européennes dans ce domaine.

Sur la base de ce diagnostic et d'une analyse préalable des enjeux et des finalités de la formation initiale des fonctionnaires, vous dégagerez des pistes d'évolution pour améliorer l'efficacité du système actuel, dans la perspective d'une rationalisation et d'une professionnalisation de l'appareil public de formation. Nous souhaitons que la réflexion aborde notamment les questions suivantes :

- la cohérence de l'appareil public de formation, en étudiant la pertinence d'éventuels rapprochements entre écoles de service public dans les cas de complémentarités avérées ou potentielles ;
- l'adéquation de la durée et du contenu des formations proposées par rapport à leurs finalités et aux compétences nécessaires pour les premiers postes ;
- la pertinence d'une réorientation partielle de l'appareil public de formation vers l'aide à la mobilité et la reconversion professionnelle ;

Mission sur la formation des agents de l'Etat

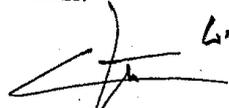
- 3 -

- l'impact, sur l'appareil public de formation, de la mise en place de la fonction publique de métiers et du nouveau dispositif désormais applicable à la formation continue des fonctionnaires.

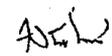
Vous consulterez très largement praticiens du secteur public comme privé, experts et partenaires sociaux, ainsi que des personnalités extérieures à la fonction publique française. Pour conduire votre mission, vous bénéficierez de l'appui d'une équipe aux profils et compétences diversifiés et pourrez compter sur le concours des services de la DGAFP et du réseau des écoles de service public (RESP), en tant que de besoin.

Nous souhaitons que vos premières orientations nous soient communiquées, sous la forme d'un rapport d'étape, pour le 15 juillet 2008. Le rapport définitif devra nous être remis pour le 15 octobre.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Préfet, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.


Eric WOERTH

Enrichement

A. Santini

André SANTINI

SOMMAIRE

LETTRE DE MISSION.....	2
SOMMAIRE.....	5
INTRODUCTION	8
I – Le panorama de l'appareil public de formation des agents de l'Etat en France.....	9
1.1 Répartition géographique	12
1.1.1 Formation initiale : une dispersion géographique coûteuse	12
1.1.2 Formation continue : un maillage dense du territoire national.....	13
1.2 Typologie de l'appareil de formation initiale des agents de l'Etat.....	15
1.2.1 Un nombre important d'écoles dans le secteur de la sécurité	15
1.2.2 Une formation dite « professionnalisante »	16
1.2.3 Une formation non-diplômante	17
1.2.4 Une organisation de la formation où les catégories A+ et A sont surreprésentées.....	19
1.2.5 Une durée de formation proportionnelle au niveau catégoriel des élèves et qui ne prend pas en compte leur parcours antérieur.....	19
1.2.6 Le classement de sortie des écoles	21
1.2.7 La titularisation en fin de formation	21
1.2.8 Le statut juridique des écoles.....	22
1.2.9 Le pilotage et la gouvernance de la formation initiale	24
1.3 Coût de l'appareil de formation des agents de l'Etat.....	26
1.3.1 Coût de la formation initiale.....	27
1.3.2 Coût de la formation continue	28
1.3.3 Montant des dépenses engagées par les écoles.....	28
1.3.4 Effectifs en formation.....	29
a) En formation initiale	29
b) En formation continue	31
1.3.5 Nombre des personnels travaillant dans les écoles.....	31
1.3.6 La répartition des sources de financements : un paysage contrasté.....	33
1.3.7 Evaluation du coût de formation de certaines catégories de fonctionnaires.....	34
Conclusion de la première partie	36
II – Propositions pour une réforme de la formation des agents publics de l'Etat.....	40
2.1 Inscrire le recrutement des agents de l'Etat dans le mouvement de professionnalisation engagé par les Universités en France.....	42
2.2 Favoriser la diversité dans le recrutement des agents publics.....	50
2.3 Impliquer directement l'Etat employeur dans le recrutement de ses agents.....	55
2.4 Réduire la durée, professionnaliser et personnaliser la première formation dans les écoles du service public	62

Mission sur la formation des agents de l'Etat

2.4.1 La professionnalisation des formations.....	64
2.4.2 La personnalisation des formations.....	66
2.5 Accompagner l'agent dans l'exercice de ses premières responsabilités	74
2.5.1 Le moment auquel doit intervenir l'affectation anticipée sur le premier poste	75
2.5.2 Le rôle exact de « l'accompagnant » pendant la période de première prise de poste ...	76
2.5.3 Le statut de l'agent dans son premier poste	77
2.6 Assurer à tous les agents une employabilité pérenne.....	83
2.7 Faire de la formation continue un outil du management actif de la fonction publique d'Etat	88
2.7.1 Une formation plus ouverte	90
2.7.2 Une formation valorisée tout au long de la vie.....	92
2.7.3 Une formation qualifiante voire diplômante.....	93
2.8 Organiser des partenariats au niveau européen et international	95
2.8.1 Les implications du droit communautaire.....	95
2.8.2 Les conséquences sur les missions des écoles de service public	97
2.9 Favoriser des regroupements d'écoles et de centres de formation continue sous la forme de « Centres d'initiation et de perfectionnement professionnels », en se référant aux filières et à partir de données géographiques.....	100
2.10 Définir de nouveaux modes de gouvernance	107
ANNEXES	115
LISTE DES MEMBRES DE LA MISSION LE BRIS SUR LA FORMATION DES AGENTS DE L'ÉTAT	117
PERSONNALITES AUDITIONNÉES ET/OU RENCONTRÉES PAR RAYMOND- FRANÇOIS LE BRIS ET LES MEMBRES DE LA MISSION	118
LISTE DES ÉCOLES QUI ONT FAIT L'OBJET D'UNE VISITE DANS LE CADRE DE LA MISSION SUR LA FORMATION DES AGENTS DE L'ÉTAT.....	126
LISTE DES 169 ÉCOLES ENTRANT DANS LE CHAMP DE LA MISSION SUR LA FORMATION DES AGENTS DE L'ÉTAT	130
CARTES PRÉSENTANT LA LOCALISATION GÉOGRAPHIQUE DES 169 ÉCOLES ENTRANT DANS LE CHAMP DE LA MISSION SUR LA FORMATION DES AGENTS DE L'ÉTAT	139
TABLEAU DE RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE PAR MINISTÈRE DES ÉCOLES DE FORMATION INITIALE DES AGENTS DE L'ÉTAT EN FRANCE.....	140
CARTES PRÉSENTANT LA LOCALISATION GÉOGRAPHIQUE DES 472 CENTRES DE FORMATION CONTINUE ENTRANT DANS LE CHAMP DE LA MISSION SUR LA FORMATION DES AGENTS DE L'ÉTAT	141
QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX DIRECTEURS DES ÉCOLES D'APPLICATION ET DES CENTRES DE FORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT	142
QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX DES MINISTÈRES ...	161
QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX AGENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ETAT AFFECTÉS DANS LEUR FONCTION DEPUIS MOINS DE CINQ ANS.....	164

Mission sur la formation des agents de l'Etat

RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE IPSOS SUR LA MODERNISATION DE LA FORMATION INITIALE DES AGENTS DE L'ÉTAT, 13 NOVEMBRE 2008	167
LE MOUVEMENT DE CRÉATION DES ÉCOLES DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT ET LE NOMBRE DE DIPLOMÉS DU BACCALAURÉAT: GRAPHIQUES COMPARATIFS	182
VERBATIM ISSUS DES ENTRETIENS APPROFONDIS AVEC DES GROUPES D'AGENTS DE L'ETAT, CIVILS ET MILITAIRES, TITULAIRES OU CONTRACTUELS DE TOUTES CATEGORIES, A+, A, B OU C.....	188
FONCTIONS PUBLIQUES ÉTRANGÈRES - ÉLÉMENTS DE COMPARAISON	197
LES 10 PROPOSITIONS ET LES 45 MESURES DE LA MISSION SUR LA FORMATION DES AGENTS DE L'ÉTAT	207

INTRODUCTION

Lorsque, par lettre en date du 31 mars 2008 ⁽¹⁾, vous m'avez confié la mission de réfléchir aux évolutions à apporter à la formation des agents de l'Etat, vous m'avez fixé deux objectifs :

- dresser un tableau précis et documenté de l'appareil public de formation ;
- analyser les voies et moyens permettant de professionnaliser davantage les formations délivrées par les écoles et de réorienter partiellement l'appareil public de formation initiale vers des actions de formation continue.

*

* *

La mission que j'ai constituée à partir du mois d'avril, s'est réunie régulièrement depuis cette date jusqu'à la mi-octobre. Elle a beaucoup auditionné, visité de nombreux établissements, rencontré leurs responsables, interrogé des anciens élèves pour savoir quelles appréciations ils portaient sur la formation délivrée par l'école de formation qui les avait accueillis à l'issue de leur concours ou de leur examen d'entrée ; elle a également analysé sur le terrain les attentes exprimées par les agents en matière de formation initiale et continue dans le cadre, notamment, de la nouvelle organisation des services de l'Etat voulue par le Président de la République et engagée par la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) ; elle a enfin comparé le système français de recrutement et de formation des fonctionnaires de l'Etat, avec celui qui prévaut dans d'autres pays en Europe et en Amérique du Nord ...

Au terme de cette analyse approfondie de l'appareil formation des agents de l'Etat en France, je puis répondre aux deux questions qui m'avaient été posées dans la lettre de mission.

⁽¹⁾ Voir annexe n°4, lettre de mission adressée par MM. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, et André Santini, secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique, à M. Raymond-François Le Bris.

I – Le panorama de l'appareil public de formation des agents de l'Etat en France

La lettre de mission m'invitait à dresser un panorama précis des écoles de formation à la fonction publique d'Etat, qu'elles soient civiles ou militaires, à la seule exception des Instituts Universitaires de Formation des Maîtres (IUFM) et de l'Ecole Polytechnique pour lesquels des réflexions sont par ailleurs engagées.

Pour bien circonscrire le champ des établissements à considérer dans le cadre de cette mission, nous nous sommes, d'entrée de jeu, les membres qui m'assistaient et moi-même, posés une question :

- la lettre de mission ayant successivement fait référence aux « écoles de service public », à « l'appareil public de formation », à « la formation continue des fonctionnaires », fallait-il limiter l'observation aux écoles dites « de service public » qui, en tant que telles, se sont organisées en un réseau, le Réseau des Ecoles de Service Public (le RESP), qui, à ce jour, regroupe 39 établissements relevant principalement de la fonction publique civile de l'Etat et, pour quelques uns d'entre eux, de la fonction publique territoriale et hospitalière ?
- la lettre de mission invitant, par ailleurs, à considérer le champ de toutes les écoles de formation des agents de l'Etat « civiles ou militaires, générales ou spécialisées », au-delà donc du seul réseau constitué par les 39 écoles de service public, c'est donc à partir d'une large acception du terme que le bilan des écoles a été établi.

Par « Ecole de formation initiale » la mission entend tout établissement doté ou non de la personnalité morale, tout centre géographiquement identifiable au sein duquel des agents de tous grades, recrutés par concours, par examen professionnel ou à l'issue d'un entretien de sélection, engagés dans la voie d'un statut ou par contrat, reçoivent un entraînement général ou professionnel au tout début de leur engagement.

Des écoles ou centres de formation initiale, ainsi entendu, il faut rapprocher les écoles dites « de spécialité ou de spécialisation », nombreuses dans les armées et dont la mission est double : poursuivre et achever la formation initiale des militaires par l'apprentissage d'une première spécialisation et assurer, ultérieurement, l'accueil en formation continue des personnels des armées

Mission sur la formation des agents de l'Etat

se préparant à une nouvelle spécialité. Ces écoles, parce qu'elles s'inscrivent, pour une part importante de leur activité, dans le prolongement de la formation initiale pour plusieurs catégories de personnels militaires, ont été, de ce fait, incluses dans le périmètre de la mission.

Sur la base des critères de choix ainsi définis, la mission a recensé 169 écoles⁽²⁾, centres ou établissements de formation initiale répartis sur 152 sites géographiques sur le territoire français⁽³⁾.

Même si la plupart des établissements ainsi recensés étaient, au moment de leur création, exclusivement ou majoritairement dédiés à la formation initiale des agents, ils assurent désormais des actions de formation continue, de façon ponctuelle, soit à leur propre initiative, soit à la demande des administrations dont ils relèvent soit à celle d'autres partenaires y compris privés. Mais, sous réserve, du cas particulier « des écoles de spécialité » relevant du ministère de la défense ci-dessus mentionnées dont l'activité de formation continue est importante, l'implication des autres établissements de formation initiale dans la formation permanente des agents demeure, à ce jour, relativement secondaire.

Ce qui, en réalité, crée la véritable identité de toutes ces écoles, c'est avant tout et surtout le rôle majeur qu'elles remplissent dans la première formation des agents publics de l'Etat, civils ou militaires.

Différente est évidemment la situation des centres, établissements ou organismes de formation continue relevant de l'Etat et dont la mission principale vise à maintenir à un haut niveau les capacités techniques et générales des agents pendant leur vie active ainsi qu'à préparer les réorientations professionnelles nécessaires. Compte tenu des termes de la lettre de mission et du courrier du secrétaire général de l'Elysée rappelant l'importance que le Président de la République attache à cette question de la formation continue des agents publics, cet aspect des choses doit être également considéré. Même si au regard des termes de la lettre de mission, le bilan de l'activité de ces centres de formation continue n'entre pas, à l'évidence, dans le champ principal de la mission qui m'a été confiée.

Désireux cependant de répondre à la question posée qui me demande d'étudier « l'impact sur l'appareil public de formation initiale, de la mise en place d'une fonction publique de métiers ainsi que du nouveau dispositif applicable à la formation continue des fonctionnaires » en vertu de la loi de n°2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique⁽⁴⁾, j'ai cherché à identifier globalement et à localiser l'ensemble de ces centres, établissements ou lieux de formation continue relevant des différents ministères. A partir des réponses données par les secrétaires généraux des

⁽²⁾ Voir annexe n°4, liste des écoles.

⁽³⁾ Voir annexe n°5, carte présentant la localisation de ces établissements.

⁽⁴⁾ La loi n°2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique vise à améliorer le déroulement des carrières des fonctionnaires par des mesures relatives à la formation à la mobilité et au cumul d'activités. Elle concrétise les accords du 25 janvier 2006 sur l'amélioration des carrières et l'évolution de l'action sociale dans la fonction publique ainsi que l'accord signé le 21 novembre 2006 sur la formation professionnelle.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

ministères au questionnaire qui leur avait été adressé pour obtenir respectivement les chiffres consolidés du coût de la formation initiale délivrée par les écoles relevant de leur département ainsi que le montant des crédits affectés à la formation continue de leurs agents, nous avons pu identifier 472 centres de ce type.

Mis à part le cas particulier de la Défense, où les mêmes centres de formation continue remplissent également un rôle dans la première formation des agents au moment de l'acquisition de leur première spécialité, tous les autres centres n'ont pas ou ont peu de relations avec les écoles de formation initiale relevant des mêmes ministères.

Reste que, même élargi aux centres de formation continue, le bilan du coût de l'appareil public de formation des agents de l'Etat et des masses financières que celui-ci mobilise à cet effet n'est pas complet. En effet, pour l'être, il devrait comprendre également les moyens affectés par les établissements publics de l'Etat à la première formation de leurs agents ; car s'il est vrai que dans beaucoup de cas les agents publics de l'Etat en activité dans des établissements publics y sont nommés par la voie du détachement ou de la mise à disposition et ont donc, de ce fait, reçu, dans les diverses écoles de la fonction publique, une formation initiale pour accéder aux corps dont ils relèvent dans de nombreux cas, les établissements publics recrutent et forment eux-mêmes sur crédits publics, leurs agents.

Analyser cette situation ne rentrait manifestement pas dans le champ de ma mission puisque celle-ci est principalement dédiée aux écoles de formation des agents de l'Etat.

Si j'ai tenu à signaler cette situation c'est parce que dans l'inventaire complet des crédits que l'Etat réserve à la formation de ses agents, ceux utilisés par les établissements publics aux mêmes fins, devraient également, être compris.

Ces remarques préalables ayant été faites, il convient désormais de répondre à la première question posée par la lettre de mission sur le panorama de l'appareil public de formation des agents de l'Etat.

Pour établir celui-ci, la Mission a, dès ses premières réunions, mis au point un lourd questionnaire ⁽⁵⁾ qui a été adressé aux établissements entrant dans le champ de la Mission, c'est-à-dire à toutes les écoles de formation initiale générale ou spécialisée, techniques ou administratives, civiles et militaires; ainsi qu'un questionnaire ⁽⁶⁾ adressé aux secrétaires généraux de tous les ministères concernés.

⁽⁵⁾ Voir annexe n°6, questionnaire adressé à l'attention des directeurs des écoles d'application et des centres de formation de la fonction publique de l'Etat.

⁽⁶⁾ Voir annexe n°7, questionnaire adressé à l'attention des secrétariats généraux des ministères.

L'appareil de formation initiale des agents de l'Etat se caractérise par un nombre élevé d'écoles : la mission en a recensé 169, dont la liste, la nature et la localisation géographique figurent en annexe. Ces 169 écoles, réparties sur 152 sites sur le territoire national, emploient 50 000 personnes pour un coût de fonctionnement de 2,5 milliards d'euros en 2007.

1.1 La répartition géographique des écoles

L'analyse de la répartition géographique des établissements de formation révèle un maillage dense du territoire et une inégalité territoriale dans leur répartition⁽⁷⁾.

1.1.1 Formation initiale : une dispersion géographique coûteuse

Toutes les régions accueillent au moins un établissement de formation initiale, le taux de localisation d'écoles dans les régions s'échelonnant respectivement de 0,6% à 16%.

Le bassin parisien constitue la première région d'implantation, puisque 16% des écoles y sont localisées.

La Bretagne constitue le second territoire majeur, avec 24 écoles, dont 18 relèvent du ministère de la défense.

Les 169 écoles répertoriées sont localisées dans 99 villes différentes et réparties entre 55 départements.

Paris et la région parisienne, Brest, Toulouse, Lyon et Bordeaux concentrent 34% des établissements de formation initiale.

Cet éclatement géographique qui est certainement bénéfique pour la vie des territoires présente une contrepartie : des coûts immobiliers et de déplacements importants.

⁽⁷⁾ Il convient de préciser que la répartition géographique sur le territoire est en grande partie le fait de la Défense.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

De telles données conduisent évidemment à poser la question de la rationalisation de ce réseau, notamment dans la perspective de la réduction du nombre des recrutements d'agents publics et donc de l'appareil de formation nécessaire.

Cette rationalisation du réseau devra prendre en compte l'impact économique et les bénéfices indirects issus de la localisation des écoles sur l'ensemble du territoire national.

Ce chantier qui vise à réformer la structure territoriale de l'appareil de formation des agents de l'Etat est complexe, dès lors que tous les ministères sont concernés ; il doit, en outre, s'insérer dans la réforme de l'administration territoriale de l'Etat.

Le ministère de la défense a récemment annoncé la restructuration de 8 écoles de la gendarmerie, dans le cadre de la RGPP. La fermeture de quatre écoles de la gendarmerie est d'ores et déjà programmée (Montargis, Le Mans, Châtelleraut, et Libourne).

Le ministère de l'intérieur, quant à lui, a engagé une réflexion sur la rationalisation de l'implantation des 40 écoles de police existant à ce jour.

1.1.2 Formation continue : un maillage dense du territoire national

Fortement internalisée, l'organisation de la formation continue des agents de l'Etat organisée par les ministères repose sur un vaste réseau d'opérateurs, disséminés sur l'ensemble du territoire.

Les lieux de formation continue sont plus nombreux que ceux de la formation initiale. En effet, 472 établissements se répartissent sur l'ensemble du territoire national : ceux-ci prennent des formes diverses, centres nationaux (IGPDE), centres interrégionaux (MEEDDAT, ECONOMIE et BUDGET), écoles spécialisées du ministère de la Défense, autres lieux géographiques départementaux ou locaux organisés sous la forme de mini structures, dédiées à la formation continue (ECONOMIE et BUDGET et INTERIEUR) ⁽⁸⁾.

Ce système de formation continue tel qu'il est, à ce jour, structuré a certainement permis de développer quantitativement des actions de formation au bénéfice des fonctionnaires, dans une relation de proximité qui est très appréciée des agents ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Par centre de formation continue nous entendons des lieux organisés, comportant au minimum une structure permanente pédagogique et/ou administrative spécifiquement dédiée. Ne sont donc pas compris dans les 472 établissements relevés, les lieux permettant le simple maintien de l'employabilité des fonctionnaires. A titre d'illustration, le ministère de l'intérieur dispose de 450 services (dans les hôtels de police, par exemple) dispensant une formation obligatoire de sport et de tir à l'ensemble des fonctionnaires de police. Ces centres ne sont pas qualifiés de centres de formation continue.

⁽⁹⁾ Cette analyse est confirmée au cours des entretiens individuels avec les agents et dans le cadre de l'enquête IPSOS, voir annexe 10 et 12.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Par ailleurs, ce nombre de lieux dédiés à la formation continue, permet aussi de démultiplier les formations suivies au sein d'un établissement national grâce à un formateur local (cas de la DGI) à coût moindre.

Pour autant, dans l'ensemble, du fait de la dissémination de ces 472 lieux, les coûts de structure sont élevés.

Cet éclatement géographique ne permet pas forcément de rationaliser l'allocation de moyens et de compétences et pose le problème d'une éventuelle concurrence entre établissements.

Cette question est particulièrement prégnante dans un contexte où les actions de formation continue sont, à ce jour, dédiées à près de 80% d'entre elles à des actions de perfectionnement et d'adaptation aux fonctions.

Lieux de formation continue, hors écoles formation initiale

Autorités de tutelle	nbre d'écoles
Premier ministre	-
Affaires étrangères	1
Agriculture et pêche	5
Culture et communication	-
Environnement énergie aménagement du territoire	11
Economie et Budget	296
Justice	45
Intérieur (police nationale)	3
Travail santé	9
Défense	103
Total	472

1.2 Typologie de l'appareil de formation initiale des agents de l'Etat.

1.2.1 Un nombre important d'écoles dans le secteur de la sécurité

Tous les ministères, avec une nuance particulière pour le ministère des affaires étrangères dont l'IFAAC (l'institut de formation aux affaires administratives et consulaires) est principalement orienté vers la formation continue, sont dotés d'au moins une école de formation initiale pour leurs agents.

La mission constate cependant une grande disparité entre les ministères, puisque 70 écoles relèvent du seul ministère de la défense, ce qui représente 41% de l'ensemble.

Le ministère de l'intérieur - via la DGPN - gère un quart des 99 autres écoles qui sont extérieures au champ d'intervention du ministère de la défense.

Les 2/3 des écoles de service public dépendent du ministère de la défense et de l'intérieur. Ce chiffre marque ainsi une prédominance du secteur de la sécurité dans l'appareil de formation des agents de l'Etat.

REPARTITION MINISTERIELLE DES ECOLES			
Autorités de tutelle	nbre d'écoles	% hors défense	% total
Premier ministre	6	6%	4%
Affaires étrangères	1	1%	1%
Agriculture et pêche	11	11%	7%
Culture et communication	2	2%	1%
Environnement énergie aménagement du territoire	9	9%	5%
Education nationale –Enseignement supérieur et recherche	7	7%	4%
Budget	9	9%	5%
Economie	6	6%	4%
Justice	4	4%	2%
Intérieur (police nationale)	42	42%	25%
Travail santé	2	2%	1%
Total hors défense	99	100%	59%
Défense	70		41%
TOTAL	169		100%

Source : réponse des écoles au questionnaire du 28/05/08

1.2.2 Une formation dite « professionnalisante »

Plus des ¾ des écoles interrogées déclarent, dans leur réponse au questionnaire, délivrer une formation opérationnelle et d'application permettant d'exercer un métier ⁽¹⁰⁾.

Les écoles dépendant des ministères de la défense et de l'intérieur constituent près de ¾ de ces « écoles métiers » ou d'adaptation au premier poste.

Sur le plan des principes, les formations métier s'entendent au sens des « domaines fonctionnels » définis comme « ensembles homogènes de fonctions concourant à la même finalité » par la DGAFP ⁽¹¹⁾. Elles permettent aux agents d'acquérir des compétences transversales nécessaires aux métiers qu'ils exerceront tout au long de leur carrière, le plus souvent au sein d'un seul ministère, voire d'une seule direction.

A titre d'exemple, la formation dispensée à l'Ecole Nationale des Impôts permet aux inspecteurs d'exercer des métiers diversifiés tels que vérificateur d'entreprises, rédacteur en administration centrale, gestionnaire fiscal unique pour les entreprises, après 6 mois de stage formant au premier métier.

En effet, ces formations « métier » sont souvent complétées, après la prise de poste et la titularisation, par des sessions professionnalisantes et de mises en situation à l'issue de la scolarité.

La durée des stages paraît cependant encore trop limitée. Ainsi, les 3 écoles de la sphère financière (Douanes, trésor et Impôts) proposent des stages de courte voire de très courte durée dans le cursus de formation des inspecteurs. C'est ainsi que L'ENT organise pour les inspecteurs élèves, trois « stages de découverte » d'une durée limitée à une ou deux semaines seulement, pendant les 12 premiers mois de formation et, au terme de celle-ci, après titularisation, six mois de « formation au premier métier » en qualité de stagiaire.

La formation dispensée à l'Ecole Nationale des Douanes intégrait également jusqu'à cette année, trois « stages de découverte » d'une durée d'une semaine chacun, avant le stage de professionnalisation de six mois qui suit la formation de douze mois. A l'issue de la réforme mise en œuvre cette année, les élèves suivent désormais des périodes de stage plus professionnalisantes. En effet, un seul « stage de découverte » d'une semaine est proposé ; il est complété par un stage de

⁽¹⁰⁾ Cette affirmation est contredite par l'ensemble des élèves rencontrés à l'occasion des visites de terrain et par l'enquête IPSOS.

⁽¹¹⁾ DGAFP, répertoire interministériel des métiers de l'Etat (RIME). Les domaines fonctionnels sont les suivants : diplomatie, sécurité, justice, contrôle, éducation et formation tout au long de la vie, recherche, soutien au développement, santé-inclusion sociale, service aux usagers, territoire et développement durable, culture et patrimoine, défense, finances publiques, administration générale, gestion budgétaire et financière, affaires juridiques, logistique immobilière et technique, laboratoires, ressources humaines, systèmes et réseaux d'information et de communication, communication.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

quatre semaines de connaissance des fonctions et des responsabilités d'un douanier. Le stage d'apprentissage pratique de six mois, qui suit et qui est effectué sur un emploi correspondant au premier poste du fonctionnaire (« stage voisin »), achève la session de formation initiale.

La moitié des écoles qui déclarent délivrer une formation généraliste relève de la tutelle du Premier ministre et du ministère de l'agriculture. Les matières enseignées sont essentiellement académiques et peu liées à l'exercice d'un métier spécifique. Ces formations délivrent un socle commun de connaissances fondamentales, jugées nécessaires aux cadres supérieurs et décideurs publics.

Nature de la formation délivrée

Ministère				
	Généraliste	Métiers	Nc	Total
DGAFF	6			6
MAE		1		1
MAP	7	4		11
MBCFP		9		9
MCC		2		2
MEEDDAT	3	6		9
MEN/ MESR	4	3		7
MINDEF	4	58	8	70
MINEIE	3	3		6
MININT/ DGPN		36	6	42
MINJUS		4		4
MINSOC		2		2
Total	27	128	14	169
	16%	76%	8%	100%

Source : réponse des écoles au questionnaire du 28/05/08

1.2.3 Une formation non-diplômante

La formation initiale n'est pas considérée comme diplômante par 58% des écoles qui ont répondu sur ce point.

62,5% des écoles estimant délivrer une formation diplômante dépendent du ministère de la défense.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

15 écoles délivrent le titre d'ingénieurs.

7 d'entre elles dépendent du ministère de l'agriculture et de la pêche, 5 du ministère de la défense et 3 du MEEDDAT.

La commission des titres d'ingénieurs (CTI) donne un avis pour les écoles publiques, concernant l'habilitation à délivrer le titre d'ingénieur diplômé, équivalent au grade de Master.

Le cursus des élèves ingénieurs des écoles de formation de l'Etat est donc d'une certaine manière contraint et la reconnaissance du titre d'ingénieur diplômé suppose le respect absolu du temps de formation requis.

Par ailleurs, d'autres établissements qui ne sont pas des écoles d'ingénieurs, sont également tenus d'organiser leur scolarité dans la perspective de la délivrance d'un diplôme. Tel est, par exemple, le cas de l'ENTE (MEEDDAT) qui est également évaluée par la commission du titre de certification professionnelle, dans le cadre du renouvellement de son titre de "Technicien supérieur de l'équipement et de l'aménagement des territoires" (bac+2).

Les écoles dépendant du ministère du développement durable sont inscrites au Répertoire national de certification professionnelle (RNCP).

S'agissant du cas particulier du service de santé du ministère de la défense, l'Ecole du Service de Santé des Armées (ESSA) de Lyon-Bron assure la formation initiale, militaire et générale, des officiers de carrière, futurs médecins. En réalité, le diplôme de docteur en médecine s'obtient dans le cadre d'un parcours universitaire classique. En effet, les futurs médecins qui sont inscrits pour une partie d'entre eux encore à Bordeaux et pour une autre part, à l'université de Lyon, suivent l'intégralité du cursus jusqu'au diplôme. C'est à Lyon que sera regroupée l'intégralité de la formation des futurs médecins du service de santé des armées.

Ministère	Non	Oui	Nc	Total
DGAFP	6			6
MAE	1			1
MAP	3	8		11
MBCFP	9			9
MCC	1	1		2
MEEDDAT	3	6		9
MEN/ MESR	1	6		7
MINDEF	21	40	9	70
MINEIE	3	3		6
MININT/ DGPN	33		9	42
MINJUS	4			4
MINSOC	2			2
Total	87	64	18	169

Mission sur la formation des agents de l'Etat

	51%	38%	11%	100%
--	------------	------------	------------	-------------

Source : réponse des écoles au questionnaire du 28/05/08

1.2.4 Une organisation de la formation où les catégories A+ et A sont surreprésentées

Près de la moitié des établissements délivrent une formation à une seule catégorie d'agents.

Près d'1/3 des écoles ne forment que des élèves de catégorie A+ et A.

Près de 58% de ces écoles « mono catégorielles » sont fréquentées exclusivement par des agents de catégorie A.

82 écoles sur les 169, dispensent des formations initiales à des agents de plusieurs catégories.

Catégorie d'agents formés

Catégories	Nombre d'écoles	%
A+	9	5%
A	46	27%
A et B	13	8%
A, B, C	38	22%
B	16	9%
B, C	31	18%
C	8	4%
Nc	8	5%
Total	169	100%

Source : réponse des écoles au questionnaire du 28/05/08

1.2.5 Une durée de formation proportionnelle au niveau catégoriel des élèves et qui ne prend pas en compte leur parcours antérieur

Les élèves recrutés dans la catégorie A+ reçoivent en moyenne 27 mois de formation, tandis que les agents C, lorsqu'ils sont formés, suivent un parcours initial moyen de 6 mois.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

La durée des formations des agents de catégorie A s'établit à 25 mois en moyenne et varie de 9 mois pour la formation la plus courte délivrée à l'Ecole Nationale de Formation Agronomique, à 48 mois pour les écoles normales supérieures.

Les agents de catégorie B suivent, en moyenne, une formation initiale 2 fois moins longue que celle des élèves de catégorie A : soit 13 mois.

Les écoles techniques dispensent les formations les plus longues.

Ainsi, alors que les IRA qui délivrent des formations généralistes accueillent les cadres A pour une durée de formation totale de 12 mois, les écoles techniques d'inspecteurs telles l'Ecole Nationale des Impôts, du Cadastre, des Douanes ou du Trésor organisent la formation sur une période cumulée de 18 mois.

Les trajectoires individuelles antérieures des élèves ne sont généralement pas prises en compte dans l'organisation et dans le déroulement de la scolarité : qu'il s'agisse des internes ou des externes, que la formation universitaire antérieure ait été longue ou qu'elle corresponde seulement au niveau minimal requis pour se présenter au concours de recrutement, la durée et le contenu de la formation délivrée dans les écoles sont les mêmes.

A titre d'illustration, à l'Ecole Nationale des Impôts environ 60% des inspecteurs élèves sont d'origine interne et ont suivi préalablement une scolarité de contrôleur stagiaire, dont certains enseignements sont particulièrement proches de ceux enseignés aux futurs inspecteurs.

Pour autant, la mise en place d'une scolarité modulaire, régulièrement évoquée depuis 2006, a été différée jusqu'à présent.

A l'inverse, l'Ecole des hautes Etudes en Santé Publique (EHESP) s'est efforcée d'adapter la formation des stagiaires en début de scolarité en fonction d'un référentiel de positionnement. Une démarche identique de fléchage des parcours selon les spécialités a été mise en place à l'Institut National de Formation des personnels du Ministère de l'Agriculture (INFOMA), qui propose en début de scolarité une spécialité (génie rural, techniques agricoles...).

Durée moyenne de formation

Nbre d'écoles	Cat. agents formés	Moyenne Durée (en mois)
9	A+	27
46	A	25
16	B	13
8	C	6
13	A et B	16
31	B et C	12
38	A, B et C	7
8	Non communiqué	Nc
TOTAL : 169		

Source : réponse des écoles au questionnaire du 28/05/08

1.2.6 Le classement de sortie des écoles

Près de 80% des écoles ⁽¹²⁾ opèrent un classement de sortie.

Le classement des élèves à l'issue de leur formation conditionne largement le choix de leur affectation ultérieure, qu'elle soit fonctionnelle ou géographique.

Existence d'un classement de sortie

Ministère	Non	Oui	Nc	Total
DGAFF		6		6
MAE	1			1
MAP	8	2	1	11
MBCFP		9		9
MCC		1	1	2
MEEDDAT	5	4		9
MEN/ MESR	6	1		7
MINDEF	3	58	9	70
MINEIE	5	1		6
MININT/ DGPN	3	30	9	42
MINJUS		4		4
MINSOC		2		2
Total	31	118	20	169
%	18%	70%	12%	100%

Source : réponse des écoles au questionnaire du 28/05/08

1.2.7 La titularisation en fin de formation

93% des écoles titularisant leurs élèves, le font de manière automatique, consécutivement à la sortie de l'école.

Dans seulement 7% des cas, la titularisation n'est prononcée qu'à l'issue du stage pratique ⁽¹³⁾.

⁽¹²⁾ Ecoles ayant fourni une réponse à la question de l'existence d'un classement de sortie.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Si le stage représente une part importante de la note comptant pour le classement final dans les écoles telles que l'ENM, l'ENA ou les IRA, tel n'est pas le cas pour la majorité des autres écoles. A cet égard, les écoles de la sphère financière (END, ENT ENC et ENI), ne prennent pas en compte les stages de découverte, trop courts pour pouvoir être notés ; le dernier stage de 6 mois destiné à former l'agent de manière pratique à ses futures responsabilités intervient après la titularisation, rendant l'évaluation du stagiaire inutile.

Modalités de titularisation	Nbre d'écoles	% d'écoles
Titularisation sans stage probatoire	137	81%
Titularisation après stage probatoire	10	7%
non communiqué	22	13%
total	169	100%

Source : réponse des écoles au questionnaire du 28/05/08

1.2.8 Le statut juridique des écoles

La diversité des opérateurs de formation initiale des agents de l'Etat trouve également sa traduction dans l'hétérogénéité de leur statut juridique et, par voie de conséquence, de leur mode de gouvernance.

A cet égard, trois grandes familles peuvent être identifiées :

- * les établissements publics,
- * les services à compétence nationale
- * les services rattachés

⁽¹³⁾ C'est le cas notamment des élèves sortant de l'ENAP ou des écoles de police.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Nature juridique des établissements

Dénomination	Nbre	%
Etablissements Publics à caractère Administratif	66	39%
Etablissements Publics à caractère Industriel et Commercial	1	1%
Etablissements Publics à caractère Scientifique, Culturel et Professionnel	13	8%
Sous total établissements publics	80	47%
Services à Compétence Nationale	46	27%
Sous total services à compétence nationale	46	27%
Services Rattachés à une Administration Centrale	6	4%
Services Rattachés à un Etablissements Publics à caractère Administratif	2	1%
Services Rattachés à un Service à Compétence Nationale	34	20%
Sous total services rattachés	42	25%
Nc	1	1%
Total	169	100%

Source : réponse des écoles au questionnaire du 28/05/08

☒ 47% des opérateurs interrogés sont constitués sous la forme d'établissements publics. La forme la plus souvent retenue est celle de l'établissement public à caractère administratif (82,5% des établissements publics).

La forme la plus récente d'établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (14) concerne 8% des écoles de service public.

Les établissements publics bénéficient –selon les textes- d'une autonomie administrative et financière dans l'accomplissement de leurs missions de formation. Ils sont dotés d'une équipe de direction et d'un conseil d'administration avec des attributions précises et réglementées. Dans le cas des EPSCP, ces organes sont complétés d'un conseil pédagogique appelé « conseil scientifique ». 8% des écoles interrogées sont constituées en EPSCP. Outre une plus grande autonomie financière, administrative et pédagogique, cette forme juridique permet de favoriser l'ouverture de l'établissement à d'autres partenaires universitaires y compris étrangers. Tel est le cas, notamment, de l'Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique (EHESP) et des 4 Ecoles Normales Supérieures (ENS).

¹⁴ L'EPSCP (établissement publics à caractère scientifique, culturel et professionnel) constitue la forme juridique des universités françaises. Sont ainsi organisées sous cette forme : l'ENGREF, l'ENESAD, l'ENIHP d'Angers, l'ENPC, l'ENTPE, l'ENS Ulm, l'ENS Cachan, l'ENS-LSH, l'ENS Lyon, l'ENSSIB, l'ENC, l'EHESP...

Mission sur la formation des agents de l'Etat

La solution de l'EPIC a été rarement retenue, dans la mesure où les formations délivrées aux élèves fonctionnaires sont gratuites et ne constituent donc pas des services marchands. Le centre des Hautes Etudes de Chaillot, rattaché à l'EPIC de la Cité de l'Architecture et du Patrimoine (CAPA) est la seule exception dans ce domaine.

☒ Les services à compétence nationale constituent l'autre forme d'organisation la plus souvent rencontrée : elle concerne 27% des établissements questionnés.

Mis en place par le décret 97-464 du 9 mai 1997, les services à compétence nationale bénéficient également d'une autonomie dans l'exercice des compétences qui, ne pouvant être exercées à l'échelon central, sont déléguées par l'autorité de tutelle. Cette autonomie dans la mise en œuvre de la formation peut s'accompagner d'une délégation de pouvoirs de gestion.

☒ Enfin, 1/4 des établissements questionnés sont constitués sous la forme de services rattachés généralement à un service à compétence nationale ou à une administration centrale, voire à un établissement public à caractère administratif.

Ces établissements disposent d'une autonomie très limitée, notamment sur le plan financier et budgétaire, ainsi qu'en matière de ressources humaines.

Cette forme juridique est la plus répandue dans les établissements de la défense nationale, généralement simples unités rattachées à un commandement central ou local et ne disposant d'aucune autonomie en matière de gestion.

1.2.9 Le pilotage et la gouvernance de la formation initiale

Si les écoles de formation de l'Etat bénéficient généralement d'une autonomie administrative et financière (74% des écoles sont des établissements publics ou des services à compétence nationale), en revanche, leurs marges de manœuvre sont réduites en ce qui concerne la définition des actions de formation et la définition des programmes. Ces compétences sont en principe dévolues aux administrations centrales qui demeurent les véritables pilotes de la formation des agents de l'Etat.

Cela étant, les écoles par le biais de leurs équipes de direction ainsi que des différentes instances de concertation (conseil d'administration ou pédagogique, notamment) formulent des propositions à l'administration centrale et participent ainsi indirectement à la définition des formations qu'elles dispensent.

Le programme des concours, la durée, le format et le contenu des formations sont élaborés réglementairement par l'administration centrale, maître d'ouvrage. Les établissements,

Mission sur la formation des agents de l'Etat

opérateurs de formation sont ensuite chargés de décliner au niveau opérationnel les orientations fixées par la tutelle et de les mettre en œuvre, avec des marges de manœuvre plus ou moins importantes, selon les ministères.

A titre d'illustration, le bureau A/1 de la Direction Générale des Douanes et des Droits indirects (DGDDI) est chargé de recueillir et d'analyser les besoins en formation sur un mode annuel auprès des services opérationnels. Un plan pluriannuel est ensuite élaboré, qui décline les actions prioritaires de formation professionnelle. Chaque année, à partir de ce plan, des directives sont données aux 3 écoles nationales des douanes (Tourcoing, Rouen et La Rochelle) et aux services interrégionaux de formation professionnelle qui assurent les actions de formations, de proximité, en qualité de maîtres d'œuvre.

L'analyse attentive du dispositif de pilotage et de gouvernance de la formation initiale délivrée par les écoles met par ailleurs en évidence le fait que les responsables chargés de la définition de la formation, dans les structures centrales, ne sont pas facilement identifiables; souvent nombreux, ils sont parfois affectés dans des services différents. Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, au sein du ministère du budget, la définition de la formation organisée à l'intention des agents relevant de ce ministère est le fait de plusieurs intervenants : les programmes de formation sont arrêtés par les grandes directions à réseaux (DGDDI ou DGFIP) ou par le Secrétariat Général pour ce qui concerne l'administration centrale.

1.3 Coût de l'appareil de formation des agents de l'Etat.

Il s'agit évidemment ici d'un point central dans l'établissement du panorama des écoles de service public.

Les dernières données statistiques d'ensemble collectées par la DGAFP au titre de 2006 établissaient à 2,017 milliards d'euros le coût de la formation initiale **des personnels civils de l'Etat**, en ce compris pour un montant de 1 233 641 000 € les dépenses liées aux IUFM **qui n'entrent pas dans le champ de ma mission.**

A partir des éléments de réponses fournis par les écoles destinataires du questionnaire et des informations recueillies auprès des Secrétaires généraux des ministères, je puis évaluer le coût de la formation initiale organisée par les écoles de service public et celui de la formation continue, respectivement à **1 321 167 353 d'euros** pour la formation initiale **des personnels civils et militaires** et à **2 053 002 060 d'euros** pour la formation continue **des personnels civils et militaires**⁽¹⁵⁾. Soit au total : **3 374 169 413 d'euros.**

Les chiffres communiqués par les écoles et par les secrétariats généraux des ministères doivent cependant être considérés avec une certaine prudence et ceci pour plusieurs raisons :

- dans plusieurs cas (écoles de gendarmerie, écoles de police,...) les rémunérations servies aux stagiaires pendant leur formation ne sont pas connues des chefs d'établissement, le mandatement de la rémunération des agents étant effectué directement par les services centraux ; la reconstitution de ces données a donc été difficile et peut être ponctuellement incomplète,
- de même, les dépenses de logement des personnels affectés à temps plein dans les écoles de formation, lorsque leur statut prévoit leur logement, sont elles mêmes assumées par les services centraux. Il ne s'agit pourtant pas là de dépenses négligeables⁽¹⁶⁾,

⁽¹⁵⁾ La formation des personnels de l'éducation nationale n'entrant pas dans le champ de ma mission, ces montants n'intègrent pas les crédits dédiés respectivement à la formation initiale des enseignants (IUFM) qui s'élèvent en 2006 à 1 233 641 000 € et à 1 017 827 000 € pour la formation continue des personnels de l'éducation nationale. Soit donc un total de 2 251 468 000 €.

⁽¹⁶⁾ Pour ne prendre qu'un exemple : celui d'une école de gendarmerie formant des gendarmes auxiliaires volontaires et des sous officiers, grâce à la présence permanente de 127 agents à temps plein. Dans cet établissement, 73 agents bénéficient d'un logement à titre gratuit dont le coût, pris en charge par la direction centrale, représente 365 000 € par an.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

- par ailleurs, les dépenses de formation assumées par des établissements publics à caractère national de l'Etat qui recrutent eux-mêmes leurs agents et les forment ne sont pas intégrés dans l'estimation ici présentée, puisqu'il ne s'agit pas d'écoles de formation au sens de la mission.

C'est en ayant à l'esprit toutes ces données, que les chiffres qui suivent doivent être considérés.

1.3.1 Coût de la formation initiale

Les dépenses de formation initiale représentent un peu plus de 1 300 000 000 € en 2007, hors éducation nationale.

Le coût de la formation initiale provient essentiellement du ministère de la défense, (pour près de la moitié des dépenses totales). Viennent logiquement ensuite les ministères financiers et de l'intérieur, avec plus de 30% de l'ensemble.

Tableau du coût de la formation initiale

MINIST CULT ET COM	1 926 025	0,1%
MIN.TRAVAIL	13 318 047	1,0%
MINIST. AGRIC	24 000 000	1,8%
MEEDDAT	83 754 481	6,3%
DEFENSE	648 056 000	49,1%
JUSTICE	96 979 000	7,3%
ECO et BUDGET	158 322 800	12,0%
INT	246 564 000	18,7%
DGFAP	47 047 000	3,6%
MAE	1 200 000	0,1%
TOTAL	1 321 167 353,00	100%

Source : réponse des secrétariats généraux au questionnaire du 28/05/08

1.3.2 Coût de la formation continue

L'effort de formation continue, hors IUFM, est évalué à plus de 2 milliards d'euros, en ce compris la formation des militaires.

Plus de 65% des dépenses de formation continue sont le fait du ministère de la défense.

Ce coût couvre les dépenses occasionnées pour la mise en œuvre des actions de formation relatives à la prise de poste, aux évolutions des missions, à l'acquisition de nouvelles compétences et à la promotion professionnelle (préparation aux concours et examens professionnels).

Tableau du coût de la formation continue

MINIST CULT ET COM	333 975	0,02%
MIN.TRAVAIL, SANTE	28 075 344	1,37%
MINIST. AGRIC	37 000 000	1,80%
MEEDDAT	73 987 513	3,60%
DEFENSE	1 352 001 000	65,85%
JUSTICE	64 000 000	3,12%
ECO ET BUDGET	246 377 228	12,00%
INT	230 000 000	11,20%
DGFAP	9 227 000	0,45%
MAE	12 000 000	0,58%
TOTAL	2 053 002 060	100%

source : réponse des secrétariats généraux au questionnaire du 28/05/08

1.3.3 Montant des dépenses engagées par les écoles

Par ailleurs, les 169 écoles de formation initiale répertoriées proposent également des actions de formation continue pour lesquelles elles reçoivent soit des dotations de l'Etat par nombre d'agents formés, soit des collectivités territoriales ou des établissements hospitaliers quand elles organisent des formations à leur demande, soit de tout autre organisme public ou privé.

Les secrétariats Généraux évaluent le montant total des dépenses de formation (initiale et continue) dispensée dans les 169 écoles à près de 2,5 milliard d'euros.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Montant total des dépenses de formation

	Total dépenses (hors rémunération des élèves en formation initiale) en K€	Total dépenses rémunération des élèves en formation initiale en K€	Total général dépenses en K€
MINIST CULT ET COM	926	1 334	2260
MIN.TRAVAIL et SANTE	47 641	41 045	88 685,9
AGRIC et PECHE	126 660	11 169,34139	137 829,57
MEEDDAT	81 850	33 737,039	115 587,46
MESR	186 193	102 348	2 88541
MEN	3 528	1 282	4 810
DEFENSE	884 435	381 001,5408	1 265 436,5
JUSTICE	50 823	46156	96 979
ECO et BUDGET	36 924	121 409,3	158 332,8
INTERIEUR	46 000	200 563,596	246 563,6
DGFAP	44 476	39 577	84 053
MAE	1 000	3 092,78366	4092,7837
TOTAL	1 510 456	982 716	2 493 171,6

Source : réponse des Secrétaires Généraux au questionnaire du 28/05/08

1.3.4 Effectifs en formation

a) En formation initiale

Les 169 écoles ont formé un peu moins de 77 000 élèves (civils et militaires) en formation initiale en 2007.

60% des élèves fonctionnaires formés le sont par des écoles relevant du ministère de la défense.

13% relèvent de la DGPN.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Les écoles financières et celles relevant du ministère de la justice qui, au regard des effectifs formés, se situent immédiatement après les ministères de la défense et de l'intérieur, ont elles mêmes accueilli un peu moins de 7% des effectifs en 2007.

40% environ des élèves formés relèvent de la catégorie C, 36% de la catégorie B et 24% des catégories A+ et A.

Plus de 80% des effectifs de la catégorie C sont des militaires.

Formation initiale

	Elèves de catégorie A	Elèves de catégorie B	Elèves de catégorie C	Total	%
CULTURE ET COMMUNICATION	112	0	0	112	0,14%
MIN TRAV et SANTE	1080,5	263	0	1343,5	1,74%
MIN Agriculture et Pêche	NC	NC		740	0,96%
MEEDDAT	1474	643	113	2230	2,88%
MEN	2076			2076	2,68%
MESR	3147			3147	4,07%
MIN DEFENSE/PERSO CIVIL	397	1427	1529	3353	4,33%
MIN DEFENSE PERSO MILITAIRE	6750	11539	24934	43223	55,86%
MIN JUST	1179	1524	2549	5252	6,79%
MIN BUDGET ECO	1321	2305	1676	5302	6,85%
MAE		58		58	0,07%
PREM MINIST	654			654	0,85%
MIN INT	349	9534		9883	12,77%
TOTAL	18 539,5	27 293	30 801	76 633,5	100,00 %

Source : réponse des Ecoles et des Secrétaires Généraux au questionnaire du 28/05/08

Mission sur la formation des agents de l'Etat

b) En formation continue

Les effectifs physiques (civils et militaires, hors IUFM) ayant reçu une formation continue en 2007 sont évalués à près de 1 400 000.

Formation continue

	catégorie A	catégorie B	catégorie C	Total	%
CULTURE ET COMMUNICATION	1030	0	0	1030	0,1%
MIN TRAV	8061	1858	2383	12302	0,9%
MIN Agric.P				46 000	3,4%
MEEDDAT	5916	3148	936	10000	0,7%
MEN	3240			3240	0,2%
MESR	317			317	0,0%
MIN DEFENSE/PERSO CIVIL	6963	14672	37687	59322	4,4%
MIN DEFENSE PERSO MILITAIRE	22765	57354	8297	88416	6,6%
MIN JUST	NC	NC	NC	107 000	7,9%
MIN ECO	NC	NC	NC	520307	38,6%
MAE		170	330	500	0,0%
PREM MINIST					0,0%
MIN INT	NC	NC	NC	500 000	37,1%
TOTAL	49160	79039	52372	1 348 434	100,0%

Source : réponse des Ecoles et des Secrétaires Généraux au questionnaire du 28/05/08

1.3.5 Nombre des personnels travaillant dans les écoles

Les moyens humains mobilisés pour la formation des agents de l'Etat dans les écoles sont considérables puisque plus de 45 000 personnes physiques y travaillent, soit comme enseignants à temps plein, vacataires ou comme personnels chargés de fonctions administratives ou financières.

Les effectifs en équivalent temps plein (ETP) figurant dans les tableaux ci-dessous ne peuvent pas être comparés d'un ministère à l'autre ni être facilement commentés, puisque certaines données font défaut.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

La majorité des écoles, hormis celles relevant du ministère de la défense, fait appel à un grand nombre de vacataires, ce qui témoigne d'une volonté de rechercher une plus grande professionnalisation des enseignements délivrés, en y intégrant une dimension « terrain ».

Ces vacataires peuvent n'intervenir que pour un nombre très réduit d'heures, comme au ministère de la justice, puisque dans ce département les 2887 vacataires recensés dans les écoles relevant de ce ministère correspondent à 11 ETP, à comparer aux 241 enseignants permanents.

De même, le ministère du travail utilise proportionnellement moins de permanents que de vacataires, puisque 82% des ETP enseignants sont constitués par les vacataires.

Plus de 60% des personnes physiques travaillant dans les écoles sont des enseignants (permanents et vacataires).

Plus de 20 000 personnes sont employées dans les écoles, pour y assumer des tâches administratives et financières. La grande majorité des effectifs est constituée par des agents de catégorie C, hormis le cas particulier de la défense qui utilise nombre de militaires du rang, non fonctionnaires.

A cet ensemble, il convient d'ajouter le personnel enseignant dans les écoles.

Effectifs des enseignants

		Total enseignants vacataires	Total personnels enseignants	Total général	% vacataires / total enseignants
MINIST. CULT ET COM	Effectifs réels*	230	230	242	100%
	Effectifs ETP			11	
MINIST DU TRAVAIL	Effectifs réels*	2 761	2 822	3 197	98%
	Effectifs ETP	280	340	701	82%
MINIST.AGRIC	Effectifs réels*	665	1 040	1 616	64%
	Effectifs ETP	5	378	903	1%
MEDDAAT	Effectifs réels*	4 889	5 333	6 281	92%
	Effectifs ETP	586	1 005	1 901	58%
SG MEN	Effectifs réels*	1 041	1 049	1 110	99%

Mission sur la formation des agents de l'Etat

		Total enseignants vacataires	Total personnels enseignants	Total général	% vacataires / total enseignants
	Effectifs ETP				
SG MESR	Effectifs réels*	1 195	1 833	3 153	65%
	Effectifs ETP	189	793	2 013	24%
SG DEFENSE	Effectifs réels*	2 293	11 066	23 436	21%
	Effectifs ETP	1 071	5 115	17 203	21%
SG JUSTICE	Effectifs réels*	2 887	2 998	3 596	96%
	Effectifs ETP	11	242	689	5%
SG ECO	Effectifs réels*	1 729	2 078	2 673	83%
	Effectifs ETP	N.D		921	
INT	Effectifs réels*		1 347	3 062	0%
	Effectifs ETP				
DGAFP	Effectifs réels*		1	1048	0%
	Effectifs ETP				
MAE	Effectifs réels*		7	13	0%
	Effectifs ETP				
TOTAL	Effectifs réels*	17 690	29 804	49 427	
	Effectifs ETP	2 141	7 873	24 342	

Source : réponse des Ecoles et des Secrétaires Généraux au questionnaire du 28/05/08

1.3.6 La répartition des sources de financements : un paysage contrasté

S'agissant des sources de financement des emplois, le ministère de l'économie et celui du budget indiquent que ceux-ci sont rémunérés en totalité par l'Etat.

Ce taux s'échelonne entre 95,5% et 93,2% pour la défense et la recherche.

Les ministères du développement durable et celui de l'agriculture estiment que ¾ de leurs emplois sont rémunérés par l'Etat.

A l'inverse, la rémunération des emplois est indiquée comme étant financée par l'opérateur hors plafond d'emplois du ministère par le ministère du travail pour près de 99% et ceux de la justice et de la culture pour 89% environ.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

	Emplois rémunérés par l'opérateur hors plafond d'emplois du ministère	% Emplois rémunérés par l'opérateur hors plafond d'emplois du ministère	Emplois rémunérés par l'État (programmes de rattachement)	% Emplois rémunérés par l'État (programmes de rattachement)	Emplois rémunérés par d'autres collectivités ou organismes	% Emplois rémunérés par d'autres collectivités ou organismes	Total
MIN CULT ET COM	9,6	89,7%	1,1	10,3%	0	0,0%	10,7
MIN. SANTE et TRAVAIL	416	98,9%	1	0,2%	3,6	0,9%	420,6
MIN. AGRIC	177,34	14,3%	949,07	76,8%	109,62	8,9%	1236,03
MIN.DDAAT	448,73	25,9%	1264,87	73,1%	16,85	1,0%	1730,45
MESR	340	6,8%	4662,8	93,2%		0,0%	5002,8
DEFENSE	476	5,1%	8893,27	95,5%	12	0,1%	9308,27
JUSTICE	1571,7	89,3%	187,53	10,7%		0,0%	1759,23
ECO et Budget	0	0,0%	NC	100,0%	0	0,0%	
INT	NC	NC	NC	NC	NC	NC	
MAE	NC	NC	NC	NC	NC	NC	

1.3.7 Evaluation du coût de formation de certaines catégories de fonctionnaires

Le coût moyen de la formation initiale est évalué à 17 000 euros par élève au titre de l'année 2007¹⁷, tandis que la formation continue « coûte » environ 1 500 euros par an et par stagiaire formé¹⁸.

Afin de remettre en perspective l'effort financier consenti par l'Etat pour former ses agents, une estimation de l'effort budgétaire a été effectuée pour quelques catégories de fonctionnaires.

Le calcul de ce coût annuel a été établi à partir de la prise en compte de la masse salariale des élèves et des enseignants ainsi que des dépenses de vacataires, des indemnités de stages et des frais de déplacement tels qu'ils ont été fournis par les établissements sollicités. En revanche, l'écart de coût entre un élève externe ou interne n'a pas été estimé. Bien entendu, les frais de fonctionnement des écoles sont également intégrés dans ces calculs.

¹⁷ Calculé ainsi : 1 321 167 353 € / 77 373 personnes.

¹⁸ Calculé ainsi : 2 053 002 060 € / 1 348 434 personnes.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Coût de formation de certaines catégories de fonctionnaires

	Elève commissaire police	Elève gardien de la paix (Chassieu)	Elève gendarme (Libourne)	Elève Magistrat	Inspecteur ENI	Elève IRA (Metz)	Elève ingénieur ENTPE
Coût mensuel de fonctionnement des écoles	191 667	16 118,50	511 233	182 250	1 250 000	202 833	1 571 417
Nombre de stagiaires (en formation sur l'année)	114	58	376	747	463	140	552
Coût mensuel de fonctionnement des écoles par élève	1681	278	1360	244	2700	1449	2847
Rémunération mensuelle de l'élève en formation (charges comprises)	3 388	2 936	3 565,65	3 593	2 500	2 500	1700
Coût total mensuel (fonctionnement et rémunération) par élève	5 069	3 214	4 925	3 837	5 200	3 949	4 547
Durée de la formation (en mois)	24	12	10	31	18	12	35
Coût unitaire de formation d'un agent pour l'ensemble de la scolarité	121 663	38 567	49 253	118 946	93 596	47 386	159 137
Diplôme universitaire requis au moment de l'entrée à l'école	M2			M1	Licence	Licence	Prépa
Coût unitaire de la formation universitaire avant concours d'entrée	44 870			35 896	26 922	26 922	20 000
TOTAL	166 533	38 567	49 253	154 842	120 518	74 308	179 137

S'agissant du coût unitaire de la formation universitaire avant concours d'entrée à l'école, les chiffres ci-dessus ne prennent en compte que le niveau de diplôme minimal exigé par les textes (dans les faits, le niveau effectif de diplôme des candidats est supérieur au niveau minimal requis).

Source : réponse des Ecoles et des Secrétaires Généraux au questionnaire du 28/05/08

Conclusion de la première partie

Au terme des analyses financières et pédagogiques extraites des réponses données par les écoles et par les secrétaires généraux des ministères telles qu'elles viennent d'être mises en évidence, à partir également des constats établis par les membres de la mission lors des visites d'écoles ainsi qu'au cours des auditions auxquelles nous avons procédé, à partir enfin des rencontres organisées avec des agents à l'occasion des visites de terrain⁽¹⁹⁾ et des observations formulées par les fonctionnaires interrogés par IPSOS dans le cadre d'une enquête qualitative sur la façon, dont, à posteriori, ils jugent la formation qu'ils ont reçue dans leurs écoles de formation respectives⁽²⁰⁾, plusieurs évidences apparaissent :

- 1) Et tout d'abord celle d'une extrême diversité des établissements observés :
 - diversité de statuts (établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel pour les uns, à caractère administratif ou industriel et commercial pour les autres, centres ou établissements non dotés de la personnalité morale ...) tous les cas de figure se retrouvent ;
 - diversité aussi en ce qui concerne le caractère diplômant ou non de la formation délivrée ;
 - diversité encore en ce qui concerne la mission même des établissements : interministérielle pour les uns comme pour l'Ecole Nationale d'Administration ou les Instituts Régionaux d'Administration, plus spécialisée pour d'autres qui préparent à un ensemble de professions relevant d'une même filière (Impôts, Trésor, Magistrature ...), très spécialisés enfin pour d'autres comme le sont plusieurs établissements relevant du ministère de la défense, tels que l'école des marins météorologistes océanographes (EMMO) ou encore l'escadron de formation des fusiliers commandos (EFCA).
 - diversité encore en ce qui concerne la durée des formations, de quatre ans (les Ecoles Normales Supérieures) pour les plus longues à quelques mois pour les plus

⁽¹⁹⁾ Les visites de terrain ont été organisées en septembre et octobre 2008 par les membres de la mission respectivement à Lille, Evry, Evreux, Angoulême et Cahors. Ces rencontres ont permis aux membres de la mission de conduire des entretiens approfondis avec des groupes d'agents de l'Etat, civils et militaires, titulaires ou contractuels de toutes catégories A+, A, B ou C au nombre de 270 au total.

Voir annexe n°8 questionnaire adressé à des fonctionnaires de la fonction publique d'Etat affectés dans leur fonction depuis moins de cinq ans.

⁽²⁰⁾ Voir annexe n°9, enquête IPSOS 2008.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

courtes (catégories C) : les formations, lorsqu'elles existent, s'étalent au maximum sur quelques semaines, exceptionnellement dans un seul cas, sur 9 mois ⁽²¹⁾.

Cette diversité est, d'une certaine manière, consubstantielle à la nature même des formations délivrées, même si toutes ont pour unique objet de préparer à leur métier des fonctionnaires de l'Etat. Il faudra avoir cette réalité présente à l'esprit quand seront présentées dans la deuxième partie de ce rapport les propositions de réforme.

- 2) la deuxième évidence qui apparaît c'est que le système de formation à la fonction publique d'Etat s'est, mis à part des cas comme celui des écoles d'ingénieurs ⁽²²⁾, développé indépendamment des universités, à la différence de ce qui se passe dans la plupart des pays étrangers y compris de ceux dans lesquels existe une fonction publique de carrière.
- 3) la troisième caractéristique du système de formation des fonctionnaires de l'Etat, c'est que ce mode de recrutement et de formation organisé par corps, à l'exception principalement des six établissements interministériels qui relèvent des services du Premier ministre (l'ENA et les cinq IRA), est en décalage par rapport aux sept « filières métiers » recensées dans le livre blanc sur l'avenir de la fonction publique par M. Jean-Ludovic Silicani ⁽²³⁾.
- 4) ce système présente par ailleurs la double caractéristique d'organiser une formation complémentaire substantielle pour les agents dont la durée de formation antérieure est la plus longue (les agents de catégorie A⁺ et A principalement et ceux de catégorie B) et de ne former que peu ou pas du tout les agents de catégorie C ou les contractuels qui représentent eux-mêmes 11.7 pour cent du nombre total des agents publics de l'Etat ⁽²⁴⁾.
- 5) enfin, d'un strict point de vue organisationnel, le dispositif de formation mis en place par chaque ministère est faiblement évalué dans sa performance et dans sa pertinence au regard de l'évolution générale de l'Etat, chaque ministère pilotant, en fait, son propre système de recrutement et de formation ainsi que les dispositifs d'appréciation des résultats du système.

De ces observations issues de l'analyse générale du dispositif, il convient de rapprocher les appréciations formulées par les agents eux-mêmes sur l'organisation et le contenu des enseignements dans les écoles de formation de l'Etat ⁽²⁵⁾ :

⁽²¹⁾ Un mois de formation pour les adjoints techniques (catégorie C) à l'école nationale d'administration pénitentiaire ; 9 mois pour les élèves de l'école nationale de la protection judiciaire de la jeunesse.

⁽²²⁾ Parmi l'ensemble des écoles réunies, il existe 15 écoles d'ingénieurs

⁽²³⁾ Les sept « filières métiers » recensées dans le livre blanc sur l'avenir de la fonction publique par M. Jean-Ludovic Silicani sont les suivantes : une filière administration générale, une filière financière et fiscale, une filière sociale, une filière de l'éducation et de la recherche, une filière culturelle, une filière technique et une filière de la sécurité.

⁽²⁴⁾ A noter qu'en 2006, on recense 15% de non-titulaires dans la fonction publique (FPE+FPT+FPH). Source : DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique. Faits et chiffres 2007-2008, la documentation française, Paris 2008.

⁽²⁵⁾ Il s'agit ici des avis et suggestions formulées par les agents sur le site de la mission (une centaine de contributions enregistrées sur le site de la mission) ainsi que de celles recueillies lors des visites de terrain ou tirées de l'enquête IPSOS.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

- sous réserve du cas spécifique des écoles d'ingénieurs dont la formation globalement est, de façon générale, jugée pertinente par les personnes interrogées, la formation initiale théorique délivrée par les écoles civiles est massivement considérée comme répondant peu ou mal à l'exercice ultérieur des premières responsabilités ⁽²⁶⁾ ;
- cette formation, indistincte quels que soient les parcours antérieurs des élèves –sauf rares exceptions observées très ponctuellement ⁽²⁷⁾–, qu'ils soient internes ou externes, est jugée le plus souvent surabondante et faisant double emploi avec des enseignements délivrés avant l'entrée dans les écoles et dont le contenu a été, le plus souvent, vérifié, au moment du concours ou de l'examen professionnel d'entrée ;
- on relève, par ailleurs, une demande insistante et argumentée pour une formation plus professionnalisante directement préparatoire au premier poste et –corollaire de cette attente- le souhait des agents d'une connaissance beaucoup plus précoce de leur première affectation.
- on peut noter, aussi, une approbation massive, lorsque le tutorat existe, de cet accompagnement effectif du jeune fonctionnaire dans ses premières responsabilités par un agent plus expérimenté, disponible et reconnu comme tel dans ses fonctions d'assistance auprès du nouvel entrant ; lorsque ce dispositif n'existe pas, la demande est très forte qui vise à le généraliser et à le structurer ;
- observons encore une satisfaction globale des jeunes fonctionnaires qui, intégrant la fonction publique comme élèves ingénieurs, trouvent dans la formation reçue dans ces écoles tout à la fois des enseignements spécifiques préparatoires à une affectation qu'ils connaissent ou peuvent choisir précocement ainsi qu'une formation technique générale qui est le plus souvent appréciée ;
- partout apparaît enfin un fort désir de se maintenir à un niveau élevé d'employabilité grâce notamment à un accès plus systématique à la formation continue.

S'il fallait résumer l'attente des fonctionnaires rencontrés ou consultés, on pourrait la schématiser en indiquant **que le mouvement attendu est celui d'une première formation professionnalisée et écourtée pour les agents A et B, d'une préparation spécifique à conserver lorsqu'elle existe, pour les agents de catégorie C et à créer lorsqu'elle est défailante.**

⁽²⁶⁾ Cette observation doit évidemment être nuancée en fonction des écoles : mises à part les écoles d'ingénieur dont la préparation à la professionnalisation des élèves suscite peu de critiques, cette observation vise la plupart des autres écoles de formation préparant des agents de catégorie A soit environ environ 37000 agents par an (source : Rapport Dorne-Corraze sur l'organisation et le pilotage des recrutements au sein de la fonction publique) ; elle est plus nuancée lorsqu'il s'agit des cadres B dont la formation est plus brève (12 mois en moyenne) ou des agents de catégorie C dont la durée de formation, lorsqu'elle existe, est courte (2 semaines en moyenne à l'exception des militaires et de deux écoles, l'ENAP et l'école de la PJJ dans lesquelles la formation pour les agents de cette catégorie dure 9 mois).

⁽²⁷⁾ A l'école nationale des techniciens de l'équipement d'Aix ou de Valenciennes par exemple ou dans une moindre mesure à l'Ecole Nationale du Trésor ou dans des écoles étrangères comme la SSPA de Rome.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

De ces constats, des attentes observées et recueillies, de l'auscultation attentive du système de formation français à la fonction publique d'Etat, les membres de la mission qui m'entourent et moi-même, avons tiré la conviction qu'il est urgent d'apporter au recrutement, à la formation, à la gestion des ressources humaines des agents de l'Etat et aux conditions de leur maintien en situation d'employabilité pérenne, des réformes profondes.

Tel est l'objet de la deuxième partie.

II – Propositions pour une réforme de la formation des agents publics de l'Etat

Et tout d'abord, quel est l'enjeu ?

Les événements que nous vivons actuellement montrent, une nouvelle fois, qu'en situation de crise c'est tout naturellement l'Etat que l'on sollicite. C'est de lui que l'on attend qu'il soit le garant contre les conséquences d'une crise économique, financière et sociale ; qu'il protège contre les excès des dérégulations diverses ; qu'il veille à maintenir les grands équilibres écologiques et qu'il soit le garant de la cohésion sociale, de la sécurité du citoyen contre les divers risques qui peuvent l'altérer ; qu'il conçoive et anime des politiques d'innovation, de développement, d'aménagement des territoires et de répartition ...

Pour ce faire, l'Etat a besoin d'agents, de diverses origines, ouverts sur la société et sur le monde, recrutés à partir de leurs aptitudes, de leurs expériences et de leur capacité d'engagement, formés professionnellement et maintenus durablement en situation d'employabilité, quel que soit leur régime d'emploi, contractuels de courte ou de longue durée, bénéficiaires ou non d'un statut.

C'est bien parce que les membres de la mission partagent cette analyse que tous, nous avons estimé qu'une réflexion sur la formation des agents de l'Etat n'avait de sens que si elle englobait dans une même démarche des considérations sur la diversité à promouvoir dans le recrutement des agents publics, sur l'organisation du recrutement lui-même, sur la façon dont les écoles de formation initiale doivent prendre en compte les expériences et acquis antérieurs des élèves dans le contenu de leur scolarité, sur les voies et moyens d'organiser une vraie professionnalisation de la première formation, sur l'accompagnement du jeune fonctionnaire dans ses premières responsabilités, sur la nécessité de maintenir les agents en situation active d'employabilité et aussi sur le nouveau rôle que pourrait remplir à cet effet les écoles de formation du service public en matière de formation continue, sur l'urgence enfin de mettre en place de nouveaux modes de gouvernance.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

A partir de là, les mesures qui suivent, s'ordonnent autour des propositions suivantes :

- 1) Inscrire le recrutement des agents de l'Etat dans le mouvement de professionnalisation engagé par les Universités en France.**
- 2) Favoriser la diversité de recrutement des agents publics.**
- 3) Impliquer directement l'Etat employeur dans le recrutement de ses agents.**
- 4) Réduire la durée, professionnaliser et personnaliser la première formation des agents.**
- 5) Organiser l'accompagnement de l'agent dans l'exercice de ses premières responsabilités.**
- 6) Assurer à tous les agents une employabilité pérenne.**
- 7) Faire de la formation continue un outil du management actif de la FPE.**
- 8) Organiser des partenariats au niveau européen et international.**
- 9) Favoriser des regroupements d'écoles et de centres de formation continue sous la forme de « Centres d'initiation et de perfectionnement professionnels », en se référant aux filières et à partir de données géographiques.**
- 10) Définir de nouveaux modes de gouvernance.**

2.1 Inscrire le recrutement des agents de l'Etat dans le mouvement de professionnalisation engagé par les Universités en France.

Quand on considère pendant les quarante dernières années du siècle précédent et jusqu'à ce jour l'ensemble des écoles de formation du service public tel que le panorama vient d'en être dressé, quand on observe l'extension de ce dispositif et qu'on le compare au développement des études supérieures tel qu'il s'est accéléré à partir des années 1960, une évidence apparaît : les deux systèmes, celui des écoles du service public et la formation qu'elles délivrent d'une part, le dispositif universitaire d'autre part, se sont développés concomitamment, presque parallèlement, dans une quasi ignorance l'un par rapport à l'autre.

Quelques chiffres ⁽²⁸⁾ permettent de caractériser ce phénomène, notamment en observant l'évolution du nombre de baccalauréats et de diplômes universitaires délivrés ⁽²⁹⁾ pendant la même période.

En 1960, le nombre de baccalauréats délivrés avait été de 59 287. Vingt ans plus tard, en 1980, les académies délivraient 222 429 baccalauréats et les universités environ 150 000 diplômes. En 2006, le nombre de baccalauréats délivrés est passé à 524 057 et le nombre de diplômes universitaires délivrés s'est situé à 470 120.

Pendant cette même période de 45 ans, 90 écoles de formation des fonctionnaires ont été créées ou ont vu leurs missions ou leur organisation modifiées ⁽³⁰⁾.

Ce double mouvement qui représente indiscutablement un coût élevé pour les finances publiques a eu, par ailleurs, pour principale conséquence, de conduire à organiser deux dispositifs cumulés de formation dont les conséquences sont multiples.

La première a été de généraliser un décalage entre le niveau exigé par les textes pour postuler à un emploi de catégorie A, B ou C dans la fonction publique et la nature effective des diplômes dont sont titulaires les candidats à ces emplois : en 2005, 75% des lauréats des concours externes de catégorie A, 81% des lauréats de catégorie B et 70% des lauréats de catégorie C avaient un diplôme supérieur à celui requis ⁽³¹⁾.

*

* *

⁽²⁸⁾ Sources : enquêtes SISE, Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance.

⁽²⁹⁾ Diplômes de l'enseignement supérieur universitaire : DEUG, Licence, Maîtrise, DESS, DEA, Doctorats. Les universités délivrent désormais des diplômes LMD (licence, master 1 et 2, doctorat).

⁽³⁰⁾ Voir annexe n°10, le mouvement de création des écoles de la fonction publique d'état et le nombre de baccalauréats délivrés: graphiques comparatifs.

⁽³¹⁾ A noter que le niveau requis est la licence pour les A, le baccalauréat pour les B et le brevet des collèges pour les C. Source : rapport de la mission préparatoire au réexamen général du contenu des concours d'accès à la fonction publique d'Etat établi par Corinne Desforges et Jean-Guy de Chalvron, janvier 2008.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Une telle situation conduit à une conséquence qui a été, maintes fois, mise en évidence : l'exclusion des catégories C ou B de candidats, pourtant motivés, mais qui, du fait d'une formation antérieure plus brève et de la nature des épreuves retenues pour ces concours, sont exclus du recrutement au profit de postulants beaucoup plus diplômés. A titre d'exemple, en 2006, seulement 7 % des reçus aux IRA (concours externe) n'avaient que la licence ⁽³²⁾, alors que ce diplôme est celui qu'exige les textes pour être candidat à ce concours.

L'autre conséquence de ce développement parallèle des deux systèmes – celui des formations universitaires et celui organisé par les écoles de service public – c'est que le premier s'est structuré en prenant faiblement en compte dans les formations qu'il organise les contenus spécifiques des métiers de la fonction publique et que le second s'est développé en mettant en place des moyens de compenser par des contenus de formation appropriée, ce qu'il estime être des insuffisances dans la formation universitaire initiale.

Cette situation est spécifique à notre pays ⁽³³⁾. Dans la plupart des états dont nous avons analysé le dispositif de recrutement et de formation des agents, c'est à partir de diplômes universitaires et de leur spécificité par rapport aux métiers du service public que le recrutement au sein de celui-ci intervient.

S'il fallait résumer d'une formule brève la situation, on peut avancer que dans les pays observés ⁽³⁴⁾ l'Etat recruteur fait confiance aux universités pour donner aux postulants à la fonction publique le savoir technique exigé par le métier auxquels ils sont candidats. A la différence, en France, le diplôme universitaire est considéré comme attestant un niveau, non une compétence ou un savoir technique. De là, la formation complémentaire y compris générale organisée dans les écoles qui, après concours, préparent aux métiers de la fonction publique.

Comment remédier à une telle situation dont les conséquences sont multiples ?

- exclusion de fait de la fonction publique de candidats disposant seulement du niveau de diplômes exigé par les textes pour la catégorie recherchée ;
- coût cumulé très élevé de l'ensemble de ce dispositif ⁽³⁵⁾ ;

⁽³²⁾ *Idem*

⁽³³⁾ *En Allemagne, les études universitaires sont à la fois plus sélectives et plus longues qu'en France. La formation initiale des agents publics se réduit en général à une adaptation au premier poste. Les conditions de diplômes exigées pour postuler et les épreuves de sélection sont suffisantes pour que soit assurée la correspondance entre les aptitudes professionnelles des personnes recrutées et les postes pourvus.*

Aux Pays-Bas, les aptitudes professionnelles sont réputées acquises par le biais des conditions de détention de diplômes qui régissent l'accès aux postes (les universités proposent des cursus en administration publique) et par la procédure de sélection. En revanche, s'agissant de la police, de l'armée, de la diplomatie et de la justice ; des formations initiales spécifiques sont délivrées (2 ans dans le cas de la police et de l'armée, 9 mois dans la diplomatie, un système de référendariat de six ans existe pour les magistrats, les procureurs et les greffiers).

⁽³⁴⁾ *Avec des nuances particulières pour le système Italien : l'Ecole supérieure d'administration publique forme les cadres dirigeants des ministères exerçant des fonctions d'administration générale ; de nombreux ministères disposent par ailleurs d'écoles de formation spécialisées pour la préparation au premier poste.*

⁽³⁵⁾ *Pour calculer le coût consolidé de formation d'un agent public, il faut en effet, aux dépenses liées à la formation initiale dans les écoles de service public, ajouter celles liées aux années antérieures passées à l'université :
-une année en IUT = 9 020 euros / DUT = 18 040 euros*

Mission sur la formation des agents de l'Etat

- retardement dans l'âge effectif d'exercice des premières responsabilités professionnelles du fait des dispositifs cumulés de formation ...

La Mission a beaucoup débattu de ces questions.

Pour remédier aux inconvénients dénoncés, plusieurs solutions sont concevables :

=> La première pourrait consister à faire cheminer parallèlement formation universitaire et préparation au métier choisi dans la fonction publique. Ce système existe déjà de façon ponctuelle : c'est celui, notamment, des écoles normales, des écoles d'ingénieurs civiles ou militaires, des écoles de santé des armées.

Un tel objectif présente le triple intérêt de favoriser une réelle diversité sociale des recrutements, d'offrir aux élèves en fin de cursus une vraie maîtrise professionnelle qui les rend immédiatement opérationnels dans leur première affectation, enfin d'être sanctionné par la délivrance d'un diplôme (ingénieur – médecin ...) qui favorise les reconversions professionnelles ultérieures.

Peut-on le généraliser ?

Deux solutions sont, à cet égard, concevables.

La première, - largement utilisée dans d'autres pays comme le Canada ou l'Allemagne consiste pour l'administration à confier aux universités le soin de former les agents qui, titulaires de leur diplôme, sont ensuite recrutés par elle ⁽³⁶⁾. Cette solution qui conduit donc à mettre en cause le principe même des écoles de service public telles qu'elles sont aujourd'hui organisées en France, n'est pas, en l'état actuel de l'organisation administrative et universitaire susceptible d'être retenue. Elle pose entre autres difficultés le problème -essentiel- de l'adéquation entre, d'une part, les flux de sortie des étudiants diplômés de l'Université au niveau de la licence ou de la maîtrise qui, ne sont soumis à aucune régulation et, d'autre part, les besoins quantitatifs des administrations eux-mêmes plus limités.

L'autre solution pourrait consister à organiser en fait à BAC + 2 le recrutement de tous les agents de catégorie A et à faire en sorte que cheminent ensuite parallèlement formation universitaire et apprentissage professionnel, l'affectation dans le premier emploi n'étant possible que lorsque l'agent recruté a validé sa formation universitaire. Un tel système a déjà existé dans le passé, notamment à des périodes où l'Etat devant faire face à des besoins massifs de recrutement, avait, d'une certaine manière anticipé les recrutements. Ce n'est pas cette orientation que préconise la mission. En effet, la généralisation à l'ensemble des recrutements, du dispositif existant pour les écoles d'ingénieurs préparant à des métiers dans la fonction publique d'Etat notamment, se heurte, dans les faits, à de graves inconvénients :

- et tout d'abord celui de favoriser un mode de recrutement uniquement fondé sur des critères académiques alors précisément que l'objectif poursuivi consiste à choisir les agents du service public à partir de considérations plus diverses ;

- ensuite celui de peu privilégier la diversité sociale et ce pour les mêmes raisons ;

-une année en université = 8 974 euros
> L (8 974*3) = 26 922 euros
> M1 (8974*4) = 35 896 euros
> M2 (8974*5) = 44 870 euros

(Sources : chiffres 2007 du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche)

⁽³⁶⁾ Au Canada, en Allemagne et aux Pays-Bas, les universités proposent des cursus en administration publique. Voir annexe 12.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

- celui aussi de représenter une solution uniquement pour des agents de cadre A, puisqu'en vertu des textes le diplôme exigé respectivement pour les cadres B est le baccalauréat et pour les agents de catégorie C le brevet des collèges ;

- la raison principale, enfin, qui interdit de généraliser ce dispositif de recrutement à BAC + 2, c'est que ce système aboutirait, s'il était généralisé, à créer des situations inextricables, notamment lorsque l'agent recruté sur des critères propres à l'administration ne valide pas ultérieurement ses années universitaires et ne peut, de ce fait, prétendre à être nommé dans le poste qu'il avait visé.

En l'état actuel de l'organisation universitaire et du fonctionnement de l'administration, un tel dispositif de recrutement à BAC+2 des agents publics de catégorie A n'est pas généralisable.

La conviction de la mission se fonde sur une démarche autre : il s'agit d'inscrire le recrutement des agents de l'Etat dans le mouvement de professionnalisation engagé par les Universités dans le cadre de la loi relative à la liberté et aux responsabilités des universités (L.R.U.) du 11 août 2007.

L'autonomie renforcée des établissements en matière financière, de gestion des personnels et d'immobilisations, a comme contrepartie une responsabilité accrue des universités, notamment, dans la préparation des étudiants à l'exercice effectif d'un métier. Analyser des besoins en matière d'emploi, organiser le contenu des formations dans une perspective de professionnalisation de la licence en particulier, tout ceci constitue désormais une obligation dont les établissements d'enseignement supérieur doivent s'acquitter. Ainsi, le plan « réussir en licence » est orienté vers la réduction de l'échec en premier cycle ; à cet effet il prévoit d'augmenter l'accompagnement des étudiants lors des premières années de l'université pendant lesquelles ils doivent pouvoir bénéficier de la possibilité de réorientations. Par ailleurs, l'insertion des universités dans des ensembles organisés, sous la forme de pôles de recherche et d'enseignement supérieur, les P.R.E.S.⁽³⁷⁾ qui associent dans une même démarche des partenariats et des projets communs (centres de recherches privés ou publics, universités, écoles d'ingénieurs, entreprises), pour en faire des lieux où s'élabore le savoir, où se diffusent et s'utilisent les connaissances, tout ceci constitue un vaste mouvement que l'Etat employeur doit saisir pour ouvrir les écoles de formation des agents de l'Etat, en redéfinir les missions et professionnaliser davantage le recrutement de ses agents.

Comment ?

Plusieurs voies doivent être mises en œuvre concurremment :

=> la première doit viser à organiser au sein des universités, à tous niveaux, des formations complémentaires, préparatoires au recrutement dans les divers métiers de la fonction publique ; ce dispositif doit être conçu pour permettre aux étudiants tout à la fois de se réorienter en cours d'études en fonction de leurs aptitudes et de leurs zones d'intérêt et, par ailleurs, d'être

⁽³⁷⁾ Les pôles de recherche et d'enseignement supérieur ont été créés par la loi du 18 avril 2006 ; il en existe à ce jour 10.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

techniquement préparés à pouvoir se présenter en fin de cursus à un recrutement dans la fonction publique.

Le dispositif proposé n'est pas de même nature que celui déjà existant dans les IPAG et les CPAG. Ceux-ci au nombre de 25 sur le territoire national, préparent chaque année environ 1 000 étudiants, au total (824 inscrits pour l'année 2007 – 2008) à différents concours de recrutement de la fonction publique (principalement de catégorie A) moyennant une dotation financière qu'ils reçoivent de la D.G.A.F.P. (359 000 € en 2007 – 2008). Les inscrits dans ces centres de préparation sont déjà diplômés (titulaires d'une licence ou d'une maîtrise) ou en cours d'obtention de leur diplôme : la formation délivrée dans les IPAG et les CPAG a un double objet : préparer à l'un des concours de recrutement choisi par les inscrits et compenser partiellement les insuffisances observées dans telle ou telle matière pour accroître les chances de succès des candidats aux concours.

Le dispositif suggéré est d'une toute autre nature.

Il procède d'une nouvelle définition des relations entre l'Etat employeur (en fait les directions des ressources humaines de chaque ministère ou leurs représentations régionales) d'une part et les universités d'autre part.

A partir des filières autour desquelles se rassemblent les métiers de la fonction publique, l'employeur contracte avec les universités intéressées et définit avec celles-ci la mise en place de préparations ainsi que de contenus pédagogiques dont la maîtrise sera exigée au moment du recrutement.

Les universités, dans le cadre de leur autonomie et des spécialisations qu'elles entendent développer, sont libres de répondre comme elles l'entendent à ces propositions.

Si elles y souscrivent, elles contractent alors deux obligations :

- celle d'orienter en cours de cursus des étudiants vers des catégories d'emploi et des métiers de la fonction publique ouverts à des candidats titulaires du baccalauréat et qui ne souhaitent pas achever le cursus de formation entrepris à l'Université ;
- celle de donner aux étudiants qui en fin de parcours académique veulent intégrer la fonction publique en se présentant à un concours de recrutement de catégorie A, la maîtrise technique dans les savoirs attendus du recruteur dans la filière considérée.

Une analyse des perspectives de l'emploi public à cinq ans, en intégrant les dispositions prises qui visent à limiter les recrutements au moment des départs à la retraite, montre que, réparties par filière, les perspectives de formation qu'offrent aux universités la préparation d'étudiants à la fonction publique d'Etat sont les suivantes :

- Filière d'administration générale :

Concours A externes : 700

Concours B externes : 550.

- Filière financière et fiscale :

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Concours A externes : 600

Concours B externes : 800.

- Filière sociale :

Concours A externes : 270

Concours B externes : 500.

- Filière culturelle :

Concours A externes : 60

Concours B externes : 60.

- Filière technique :

Concours A externes : 420

Concours B externes : 940.

- Filière sécurité :

Concours A externes : 140

Concours B externes : 6700.

Soit au total 11 600 recrutements externes.

Si l'on élargit la perspective à ceux des emplois de la fonction publique militaire telles que les activités de service, de gestion ou de maintenance générale par exemple qui ne relèvent pas d'une préparation dans des écoles d'ingénieurs ou dans des centres spécialisés ainsi qu'aux emplois ouverts par la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière, le nombre des emplois offerts au recrutement est évidemment plus élevé : il est de plus du double du chiffre ci-dessus indiqué.

Trois mesures complémentaires pourraient contribuer à mieux articuler la relation entre la formation scolaire et universitaire d'une part et le recrutement dans la fonction publique d'autre part.

=> la première se situe au niveau du baccalauréat (qui est en France le premier grade universitaire) et plus particulièrement des baccalauréats professionnels. Ceux-ci qui concernent désormais 104 975 élèves sur les 524 313 qui obtiennent le baccalauréat ⁽³⁸⁾ sont peu orientés vers les métiers du secteur public.

⁽³⁸⁾ Nombre d'admis aux baccalauréats en 2007 :

BAC général 281 733 admis

BAC technologique 137 605 admis

BAC professionnel 104 975 admis

Le nombre total de mention TB délivré en 2007 a été de 18 391

Voir annexe n°10, graphique n°2 répartition du nombre d'admis au baccalauréat entre les filières générales, technologiques et professionnelles de 1960 à 2007.

Sources : enquêtes SISE, Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Sur ce point, la mission reprend la proposition de Mme Corinne Desforges dans son rapport, publié en janvier 2008, sur le réexamen général du contenu des concours d'accès à la fonction publique d'Etat et propose que soient rénovés les BAC PRO du secteur tertiaire administratif et qu'y soient intégrés des compétences et des savoirs spécifiques orientés vers divers métiers recensés dans les sept filières et ouverts à des agents de catégorie B ;

- l'autre mesure vise à mieux articuler le niveau de formation exigé par les textes qui définissent les conditions de recrutement des agents publics et celui effectivement obtenu par les candidats.

On connaît le décalage qui existe aujourd'hui entre le niveau de diplômes exigé par les textes pour être candidat à un concours de recrutement dans la fonction publique et celui que présentent les candidats.

On sait aussi les conséquences d'une telle situation : l'exclusion de fait de la fonction publique d'Etat de jeunes moins diplômés qui, compte tenu de la nature des épreuves et du niveau de diplômes atteint par nombre d'autres candidats, sont finalement exclus du dispositif.

Cette situation n'est pas saine. On ne peut la corriger en interdisant à un postulant présentant un niveau de diplôme supérieur à celui exigé d'être candidat au concours ; une telle mesure n'est pas juridiquement recevable.

Rien en revanche n'interdit à l'administration de décider que pour être admis à se présenter au concours qu'il choisit, le candidat doit justifier avoir obtenu le diplôme qui conditionne la recevabilité à l'épreuve de recrutement, soit dans l'année du concours, soit l'année précédente.

Associé à un système actif de préparation au recrutement dans la fonction publique par les Universités ayant passé un contrat avec l'Etat, cette mesure pourrait permettre de réduire le décalage aujourd'hui observé entre le type de concours et le niveau des diplômes des candidats.

Elle contribuerait à augmenter les chances de succès de ceux des candidats dont la nature des diplômes est en adéquation avec celle exigée par les textes pour le type de concours visé.

Cette mesure n'a pas fait l'unanimité au sein de la mission, certains lui reprochant de ne pas prendre suffisamment en compte la diversité des situations personnelles et notamment celle des personnes qui prennent un congé et peuvent se trouver, de ce fait, empêchées d'être candidats à un recrutement du fait de la plus grande ancienneté de la délivrance de leur diplôme. Quelques spécifications des cas dans lesquels exception peut être faite à cette règle, devraient permettre de répondre à cette objection.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

- la troisième mesure permettant de mieux articuler formation universitaire et contenu des épreuves de recrutement à la fonction publique d'Etat, procède d'une décision de l'Etat employeur, en fait des D.R.H. des ministères, dans des choix qui doivent être harmonisés par la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique (D.G.A.F.P.).

Que chaque employeur fixe la règle et décide de la nature et du niveau des savoirs techniques que le candidat doit impérativement maîtriser au moment du recrutement. Ce travail de « peignage » est assez facile à mener pour toutes les filières qui conduisent à des métiers bien identifiés : agent des services fiscaux – douaniers – fonctionnaires de police – gendarmes – techniciens de l'équipement, etc. Il appartient en ce cas à l'employeur de définir les savoirs sans lesquels il est impossible d'accéder aux fonctions visées ; aux universités et aux diverses écoles post baccalauréat, d'y préparer les candidats.

Pour les formations interministérielles (ENA – IRA) qui, par définition, préparent plus à un niveau de responsabilité qu'à un métier bien défini au moment du recrutement, l'adéquation entre les savoirs dispensés par les universités et ceux qui doivent être vérifiés au moment du concours est plus difficile. La règle déjà observée dans les faits, est celle d'une maîtrise à assurer dans les quatre ou cinq savoirs fondamentaux autour desquels s'ordonne le recrutement. Aux universités et divers centres de préparation à veiller que ces savoirs sont dispensés selon les meilleurs critères d'excellence et au recruteur à vérifier que les candidats qu'il intègre en ont une parfaite maîtrise.

Avec une précision : que chacun puisse, dans la matière de son choix et en dehors des savoirs obligés, faire la preuve de sa maîtrise et voir celle-ci reconnue par une note dont le poids dans le recrutement doit être, à tout le moins, identique à celui des autres matières. Ceci pour inciter à la diversité des parcours et des expériences.

Il s'agit ici d'un autre enjeu.

- ***MESURE N°1 : organiser au sein des universités des formations complémentaires, préparatoires au recrutement dans les métiers de la fonction publique***
- ***MESURE N°2 : rénover les BAC PRO du secteur tertiaire administratif et y intégrer des compétences et des savoirs spécifiques orientés vers divers métiers recensés dans les sept filières et ouverts à des agents de catégorie B***
- ***MESURE N°3 : inviter l'Etat employeur à fixer la nature, le contenu et le niveau des savoirs techniques que le candidat doit impérativement maîtriser au moment du recrutement***

2.2 Favoriser la diversité dans le recrutement des agents publics

C'est l'un des grands enjeux de ces prochaines années.

Favoriser la diversité c'est permettre à tout français qui le souhaite de pouvoir, quelles que soient ses origines, sa condition sociale, son orientation scolaire initiale, être mis en situation de pouvoir se présenter, avec des chances réelles de succès, aux différents concours de recrutement de la fonction publique.

Un tel objectif ne doit pas être considéré comme une contrainte mais comme une chance et, pour la fonction publique, comme un moyen pour elle de demeurer en phase avec la société française :

Où en est-on aujourd'hui ?

Vers où faut-il aller ?

Quand on évoque la diversité dans le recrutement et qu'on souhaite la mesurer, c'est avant tout aux origines sociales, au niveau et à la nature des diplômes obtenus par rapport à celles-ci, que l'on fait référence.

Et l'on cite alors le cas des écoles les plus emblématiques de la réussite sociale et professionnelle, l'ENA, l'Ecole Polytechnique, les Ecoles Normales, pour voir en quoi ces établissements continuent ou non de s'inscrire dans cette tradition française qui voit dans le diplôme initial et le succès aux grands concours d'accès à la fonction publique d'Etat, un élément de l'ascenseur social.

Mais même en se limitant à ces seuls aspects de la diversité sociale et disciplinaire, toutes les études convergent pour indiquer que, tel qu'il fonctionne aujourd'hui le recrutement dans ces écoles tend à privilégier certaines catégories sociales et d'une manière générale, du fait de la nature et du contenu des épreuves, les enfants de fonctionnaires ⁽³⁹⁾.

Ceci conduit à un système en faible renouvellement.

⁽³⁹⁾ Ce constat fait écho à l'allocution de Monsieur Nicolas Sarkozy, Président de la République, à l'occasion de sa visite à l'IRA de Nantes, le 19 septembre 2007: « Pas de véritable échappatoire au carcan des statuts si le concours continue d'être la seule et unique règle pour la promotion et pas de brassage, pas d'ouverture, pas de diversité non plus si les épreuves restent aussi académiques, aussi peu en rapport avec les compétences et l'expérience de chacun. »

Mission sur la formation des agents de l'Etat

L'autre enjeu de la diversité est relatif aux origines ethniques des candidats. Cet élément est moins connu du fait de l'interdiction qui a longtemps existé de faire figurer dans les questionnaires que remplissent des candidats à l'entrée dans la fonction publique, une référence à leur appartenance ethnique ou à leur ancienneté dans l'acquisition de la citoyenneté française. Quasiment inexistantes avant les années 2000 ou limitées à des études démographiques, les données sur la diversité des origines nationales commencent d'être disponibles depuis que la CNIL a autorisé en 1989 le traitement des questions portant sur les pays de naissance des parents voire sur leurs nationalités d'origine.

Du fait de l'interdiction qui a longtemps prévalu de recueillir des données sur la diversité des origines nationales, toute une série d'actions ont été engagées dont l'ambition partagée a consisté à organiser la diversité sociale en ciblant les efforts de recrutement sur des populations dont le faible niveau de diplôme initial ou la localisation dans les quartiers dits « de développement social urbain » – on parle souvent à ce propos de quartiers défavorisés – coïncident en fait avec une proportion élevée de citoyens de la première ou de la deuxième génération vivant dans ces quartiers.

Quoiqu'il ne concerne pas le recrutement d'agents publics mais d'étudiants, l'initiative lancée par l'Ecole des Sciences Politiques de Paris en 2001 dans le cadre d'un partenariat organisé avec des lycées situés en zone défavorisée est la plus emblématique ; elle a suscité d'autres développements y compris dans les modes de recrutement d'agents publics et a invité les recruteurs à tenter de recueillir et à mieux analyser les données sur l'origine des fonctionnaires.

C'est ainsi que selon des sources INSEE datant de 2005, il apparaît que 41 % des fonctionnaires recrutés sont eux mêmes issus d'une famille dans laquelle l'un des deux parents appartient à la fonction publique. En revanche, si l'on considère les enfants d'immigrés, français de la première génération, l'accès à la fonction publique est plus difficile pour eux puisque seulement **6 % des agents du secteur public (toutes fonctions publiques confondues) ont un ou deux parents immigrés.** Exprimé d'une autre manière, on peut affirmer que la surreprésentation des enfants de fonctionnaires dans la fonction publique est au moins de même ampleur que la sous représentation des immigrés. Ce qui veut dire que « toutes choses égales par ailleurs » (au même âge et avec le même diplôme), le fait d'avoir un père fonctionnaire quand on est salarié accroît la probabilité de travailler soi-même dans la fonction publique de 8 points chez les enfants de cadres, de 14 points chez les enfants des professions intermédiaires (catégorie B), de 12 points chez les enfants d'employés ou d'ouvriers.

Inversement pour un salarié né en France et âgé de 18 à 65 ans, la probabilité de travailler dans la fonction publique est « toutes choses égales par ailleurs » inférieure de 6,5 points si les parents sont tous deux immigrés au lieu d'être nés en France »⁽⁴⁰⁾.

⁽⁴⁰⁾ INED : « Quelques données sur la diversité des origines dans la fonction publique », Novembre 2008.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Pour modifier cette situation et élargir le champ des recrutements à des français qui en sont aujourd'hui, de fait, exclus, plusieurs initiatives ont été prises : la création des Cadets de la République au Ministère de l'Intérieur par le décret du 23 décembre 2004⁽⁴¹⁾, l'ouverture du P.A.C.T.E. (Parcours d'Accès aux Carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'Etat) par l'ordonnance du 2 août 2005, la constitution de l'Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'égalité des chances (l'Acsé) par la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances⁽⁴²⁾, le lancement conjoint, le 19 juillet 2007, par le ministre de l'intérieur et le ministre chargé de la fonction publique de l'opération « Parrainage pour la fonction publique », constituent autant d'étapes qui marquent une prise de conscience et la volonté d'organiser une plus grande diversité dans le recrutement des agents publics.

Dans le même temps, des écoles de formation de fonctionnaires ont mis en place des classes préparatoires spécifiques logées dans ces écoles et dont l'ambition est de préparer activement aux concours de recrutement dans la filière considérée, des élèves sélectionnés sur motivations et critères sociaux. Tel est le cas de l'Ecole Nationale Supérieure de Police à St Cyr au Mont d'Or et des quatre établissements relevant du Ministère de la Justice : Ecole Nationale de la Magistrature (ENM) dont trois classes fonctionnent respectivement à Paris, Douai et Bordeaux, de l'Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire (ENAP) qui accueille une classe préparatoire à Agen, de l'Ecole Nationale du Greffe (ENG) et de l'Ecole d'Education de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (EPJJ) qui accueille elle-même une classe.

Le ministère de la défense s'est lui-même engagé dans cette recherche de diversité ; les gendarmes auxiliaires volontaires (G.AV) qui, recrutés sur tests alors qu'ils étaient pour un certain nombre d'entre eux en situation d'échec scolaire et souvent repérés par les armées à l'occasion des journées d'appel de préparation à la défense (JAPD)⁽⁴³⁾, sont accueillis dans les écoles de gendarmerie dans le cadre d'un contrat annuel renouvelable 4 fois ; sous réserve de satisfaire au certificat d'aptitude technique, ils peuvent ensuite intégrer la gendarmerie sous statut ; cette intégration intervient soit pendant le contrat initial soit à l'issue de celui-ci en fonction de la date d'obtention du certificat d'aptitude technique.

Dernière en date, l'Ecole des Mousses qui avait fermé ses portes il y a 20 ans, ouvrira à nouveau à Brest au Centre d'Instruction Naval, à compter de septembre 2009, dans le cadre du plan « égalité des chances ». Cette école proposera aux jeunes, dès la fin de la troisième, une formation militaire et maritime d'une année destinée à les préparer à devenir matelots. L'école accueillera ses 150 premiers mousses en septembre 2009.

⁽⁴¹⁾ Dans la suite de cet engagement en faveur de la diversité, le Ministère de l'Intérieur et l'Institut National des Etudes Démographiques (INED) se sont associés en 2008 pour réaliser une étude sur la parité et la diversité des origines et leurs effets sur le déroulement des carrières au sein du Ministère de l'Intérieur.

⁽⁴²⁾ La loi n°2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances crée l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances et le service civil volontaire. L'Acsé gère l'essentiel des crédits spécifiques consacrés par l'Etat à la politique de la ville et à la politique d'intégration et de lutte contre les discriminations.

⁽⁴³⁾ Mission d'évaluation et de contrôle sur la direction du service national et la journée d'appel de préparation à la défense, Documents d'information de l'Assemblée nationale, n°1721.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Mais en termes de chiffres, toutes ces filières demeurent encore marginales. Les documents budgétaires prévoient le recrutement de 1000 cadets de la République par an ; les classes préparatoires ENM, ENG, ENAP et PJJ accueillent respectivement 45, 15, 15 et 25 élèves chaque année ; pour l'ENSP les chiffres se situent entre 10 et 15. S'agissant du PACTE, les réalisations actuelles sont bien éloignées de l'objectif affiché de 20 000 jeunes par an : l'année 2006 a vu le recrutement de 231 jeunes au bénéfice du dispositif PACTE, une extrapolation conduit au chiffre d'environ 400 pour 2007.

Il est ainsi possible d'estimer que les dispositifs d'aide à la préparation à l'intégration dans la fonction publique dans un souci de diversité sociale bénéficient à l'heure actuelle à quelque 2 100 jeunes chaque année.

Pour positives qu'elles apparaissent, toutes ces expériences restent très tributaires de leurs conditions de création et des caractéristiques du ministère qui les a instituées. De fortes disparités existent, qu'il s'agisse du statut des élèves (agents contractuels de droit public dans le cas du PACTE, statut d'étudiant pour la classe préparatoire ENM) ou des conditions financières (allocation égale à la moitié du SMIC pour les cadets de la République, allocation d'études pour la préparation ENM, hébergement gratuit à l'ENAP et à l'ENG...). De même, la hiérarchisation des critères et la façon de les apprécier (résultats scolaires antérieurs ou situation sociale) varient d'un dispositif à l'autre. Enfin, selon les cas, les étudiants sont dirigés vers un seul concours ou incités à en présenter plusieurs.

De l'ensemble des dispositifs existant, celui qui me paraît le plus à même de répondre de façon significative à la recherche de la diversité : c'est le PACTE.

La mission a recueilli sur ce point plusieurs témoignages et enregistré une proposition intéressante : celle qui consisterait à créer un véritable contrat d'apprentissage dans la fonction publique pour permettre à des jeunes d'âge scolaire de connaître une première expérience professionnelle dans la fonction publique d'Etat, la fonction publique territoriale et hospitalière, puisque le dispositif créé par le PACTE les vise lui-même toutes les trois.

Il pourrait s'agir soit d'une première expérience dans la fonction publique qui pourrait être ensuite prolongée par un autre contrat dans le cadre ou non du PACTE en fonction du niveau de professionnalisation atteint ou non par les intéressés. Ce contrat pourrait également déboucher sur un recrutement par concours dans l'une des trois fonctions publiques, les épreuves de recrutement étant alors fondées sur la valorisation du parcours professionnel d'amont accompli en qualité d'apprenti ou de bénéficiaire d'un PACTE notamment.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Ces expériences gagneraient à être étendues à tous les ministères qui, à ce jour, ne sont pas encore engagés dans ce dispositif et dont l'implication dans la diversification sociale des recrutements serait tout à fait déterminante. Il s'agit en particulier du ministère de l'écologie, du développement, de l'aménagement du territoire et des transports, du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, du ministère du budget et des comptes publics, du ministère de la culture. En l'absence d'une généralisation du dispositif à l'ensemble des administrations civiles de l'Etat, l'extension à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière sera difficile à préconiser. Sans cette extension, par ailleurs, le principe d'égalité des chances qui sous tend l'ensemble de ces actions, ne sera pas davantage vérifié à l'échelle du territoire national. L'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (l'Acisé), désormais recentrée sur la mise en œuvre de la politique en faveur des quartiers défavorisés ⁽⁴⁴⁾ depuis la décision du conseil de modernisation des politiques publics du 4 avril 2008, les CROUS, les préfets délégués pour l'égalité des chances ont vocation à porter et à animer ce dispositif étendu.

Enfin, l'organisation de préparations spécifiques qui ne peuvent, par définition, bénéficier qu'à un nombre limité de candidats, doit s'accompagner de campagnes d'information volontaristes et concrètes sur les concours et les métiers de la fonction publique en direction des lycéens et des étudiants en début de cursus : les initiatives prises sur ce point par le ministère de la défense à travers les campagnes d'information qu'il conduit auprès des jeunes sur les métiers propres à ce département, constituent un bon exemple à suivre.

L'ensemble des initiatives inspirées par la recherche d'une plus grande diversité des candidats à la fonction publique, ainsi mises en évidence, ont, par ailleurs, un point commun : elles traduisent une volonté nouvelle de l'Etat employeur de s'impliquer plus directement dans le recrutement de ses agents, de voir dans la diversité une chance à saisir et non un risque à éviter. Toutes orientations souhaitées et soutenues par la mission, convaincues que sont tous ses membres qu'au nombre des éléments qui doivent marquer la rénovation de la Direction des Ressources Humaines (D.R.H.) dans la fonction publique d'Etat, celui qui préconise une plus grande implication de l'Etat employeur dans le recrutement de ses agents n'est pas l'un des moindres.

- *MESURE N°4: créer un véritable contrat d'apprentissage dans la fonction publique pour permettre à des jeunes d'âge scolaire de connaître une première expérience professionnelle dans la fonction publique d'Etat, la fonction publique territoriale et hospitalière*
- *MESURE N°5: valoriser dans les épreuves de recrutement les parcours professionnels d'aval accomplis en qualité d'apprenti ou de bénéficiaire d'un PACTE notamment*
- *MESURE N°6 : contractualiser des recrutements pour accroître la diversité*

⁽⁴⁴⁾ Egalement dénommé Plan Espoir, Banlieues.

2.3 Impliquer directement l'Etat employeur dans le recrutement de ses agents

Il ne paraît en effet plus suffisant, pour les administrations employeuses, de s'en tenir à un programme de formation défini, si ce n'est une fois pour toutes, au moins pour plusieurs années. Les technologies utilisées, le cadre juridique, la société en général évoluent plus rapidement que par le passé et les métiers de la fonction publique s'y adaptent, tôt ou tard. Il est essentiel que les évolutions de ces métiers se traduisent immédiatement dans les formations délivrées dans les écoles de service public, voire que ces dernières, dans la logique de la GPRH, anticipent celles de ces évolutions qui sont prévisibles. Cela ne peut se faire que si un dialogue régulier, voire continu, se met en place entre les écoles et les administrations employeuses, afin que ces dernières fassent part aux écoles de leurs réflexions et de leur constat sur les changements en cours au sein du métier considéré.

Formulée ainsi cette préconisation peut surprendre. l'Etat employeur n'est-il pas en effet déjà présent dans le recrutement de ses agents à travers les textes qu'il édicte, l'organisation des concours qu'il détermine, la composition des jurys qu'il arrête, le nombre et les catégories de postes autorisés dans les recrutements, la définition de la formation mise en œuvre à l'issue de ceux ci ?

Sans doute ; mais entre le cadre ainsi défini et la mise en œuvre effective du recrutement par les jurys ou par les écoles il y a un large espace qui fait que, au fil du processus, le lien entre le futur employeur et le candidat au recrutement n'apparaît plus.

Tout se passe en réalité comme si l'employeur public ayant déterminé ses besoins quantitatifs par catégorie et par niveau, ayant défini les niveaux de diplômes que doivent présenter les candidats au recrutement, délègue totalement à d'autres le pouvoir d'identifier les compétences et aptitudes à partir desquelles le recrutement est décidé même si, formellement, la décision administrative est prise par lui.

Cette situation qui a longtemps prévalu sans appeler de critiques particulières et qui était concevable dans une société stable où les emplois changeaient peu de nature, est devenue anachronique à partir du moment où l'évolution des métiers, y compris dans la fonction publique, impose à l'employeur public d'inscrire le recrutement de ses agents dans une perspective de professionnalisation, d'employabilité durable et de changement futur de métier.

Tel est l'enjeu de la gestion prévisionnelle des effectifs des emplois et des compétences (la GPEEC) en cours de généralisation dans l'administration française. Associée à un répertoire

Mission sur la formation des agents de l'Etat

interministériel des métiers établi par la D.G.A.F.P. et aux répertoires propres à chaque ministère actuellement en cours de finalisation, la gestion prévisionnelle des emplois (on parle désormais de gestion des ressources humaines dans l'administration publique) met en œuvre un processus complexe. Celui-ci fait intervenir plusieurs catégories d'acteurs :

Les acteurs de la gouvernance sont constitués de responsables des programmes LOLF et de ceux en charge du ou des B.O.P. ou des UO⁽⁴⁵⁾ ; ils ont pour mission de définir la stratégie et les objectifs de leur programme. Ils fixent ces objectifs et allouent des ressources à leurs échelons subordonnés. Ils gèrent l'aspect budgétaire des ressources humaines et de leur périmètre de responsabilité ;

Les employeurs, dont la chaîne est constituée des responsables LOLF mais aussi des chefs d'établissement – au sens organique du terme –, sont chargés de mettre en œuvre les actions. Ces responsables sont dans une autre logique que la précédente puisqu'ils sont ici consommateurs des ressources humaines nécessaires à l'exécution de leurs missions ;

Les gestionnaires de ressources humaines ont la responsabilité de fournir les personnels dont les employeurs ont besoin pour remplir leurs missions. A ce titre, les gestionnaires ont la charge du recrutement, de la formation, des nominations, des mutations et de la gestion des carrières via des parcours professionnels ;

Les experts métiers sont les spécialistes d'une famille professionnelle. A ce titre, ils conseillent les employeurs et les gestionnaires de ressources humaines sur les compétences nécessaires pour occuper les emplois et sur les formations à mettre en œuvre pour maîtriser ces compétences ;

Les agents eux-mêmes : ces derniers ont des projets, des souhaits, des desiderata sur les conditions d'exercice de leur profession, sur le déroulement de leur carrière, sur des attentes en matière de mobilité ou de reconversion. Celles-ci s'expriment à travers le dialogue qui s'organise entre eux et leur hiérarchie et grâce à celui que les organisations syndicales entretiennent avec l'administration.

Ainsi, à partir de l'identification des différents responsables qui interviennent dans la chaîne de la gestion prévisionnelle des ressources humaines (G.P.R.H.), celle-ci peut se mettre en place.

⁽⁴⁵⁾ LOLF: Loi organique pour la loi de finances du 1^{er} août 2002 (R).
B.O.P.: Budget opérationnel de programme.
U.O.: Unité opérationnelle.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Dans une première phase, la gouvernance doit définir sa stratégie des ressources humaines et en particulier fixer ses grandes orientations et les communiquer à ses partenaires ⁽⁴⁶⁾.

Le second processus consiste à recueillir les besoins des employeurs en matière de ressources humaines et à les faire valider par la gouvernance. Les besoins sont formulés en termes de postes correspondant à des emplois-type ⁽⁴⁷⁾. La validation par la gouvernance se fait au vu de sa stratégie et de la masse salariale affectée au programme. Le responsable de programme est tenu de respecter le plafond ministériel d'emplois autorisé (PMEA).

A partir de cette démarche, les gestionnaires de ressources humaines disposent d'une cible de postes à honorer. Ils vont alors mener un travail prévisionnel qui consiste à étudier le devenir de la ressource humaine dont ils disposent sur les années futures. On dit « qu'ils font vieillir la ressource ». Pour cela, ils utilisent des données individuelles connues comme les départs à la retraite mais aussi des données collectives statistiques.

En comparant, selon un maillage assez fin, la population vieillie et les besoins validés, ils en déduisent un écart qu'il va falloir combler. Cet écart peut être quantitatif, qualitatif et géographique. Les gestionnaires vont alors entamer un processus qui consiste à trouver les moyens d'action les plus judicieux pour annuler ces écarts ou tout au moins pour les minimiser.

Ce travail s'effectue selon plusieurs niveaux.

Le premier niveau comporte des **mesures organisationnelles**, destinées à permettre la mise en place d'une GPRH efficiente, à contractualiser entre employeurs et gestionnaires les conditions dans lesquelles ceux-ci pourvoiront les premiers en agents compétents, à faciliter le travail prévisionnel et à donner plus de visibilité aux agents sur leur carrière.

Les mesures à mettre en œuvre, à cet effet, sont les suivantes :

- création d'un répertoire des emplois-type et des compétences associées. Ce répertoire doit permettre aux employeurs de définir de manière homogène leurs besoins RH, aux gestionnaires de comprendre le besoin, aux agents d'identifier les postes qu'ils pourraient occuper. Ce répertoire est une déclinaison du RIME ;
- création d'un référentiel des effectifs en organisation. Ce référentiel qui identifie les postes autorisés dans chaque organisme permet une approche efficiente des organisations. Il nécessite un dialogue de gestion entre gouvernance et employeurs pour équilibrer les objectifs de résultats avec la ressource allouée. Ce référentiel est actualisé chaque année et se projette sur plusieurs années ;

⁽⁴⁶⁾ Employeurs, gestionnaires de RH et experts métiers.

⁽⁴⁷⁾ Les emplois-type décrivent les emplois avec l'activité exercée et les compétences que doit posséder l'agent. Les emplois-type se déclinent en emplois-référence tels qu'indiqués dans le Répertoire Interministériel des Métiers de l'État (RIME). Chaque ministère décline ces emplois référence selon le degré de précision voulu.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

- création de parcours professionnels type. Ces parcours vont permettre aux deux parties d'avoir une meilleure visibilité sur la carrière de l'agent et d'optimiser son employabilité. Ils contribueront fortement à l'efficacité des programmes grâce à une amélioration de l'utilisation des potentiels et des compétences en vivier sans avoir recours systématiquement à des recrutements. Ils seront très motivants pour les agents qui se sentiront acteurs de leur devenir.

Le second niveau est opérationnel. Il consiste à utiliser les différents moyens dont dispose le gestionnaire pour **combler l'écart besoin – ressource** à savoir :

- les mutations et la mobilité pour déplacer les agents là où le besoin existe en utilisant les différents périmètres LOLF :
 - + au sein d'un BOP ou d'une région ;
 - + au sein d'un programme ;
 - + entre ministères.
- la promotion professionnelle vers un niveau fonctionnel supérieur ;
- le changement de périmètre professionnel⁽⁴⁸⁾ ;
- le renouvellement ou non du contrat ;
- le recrutement.

Le troisième niveau est analytique.

Il doit permettre d'analyser les **risques et les facteurs clés** de succès. Le travail est réalisé par les experts métier et/ou les gestionnaires. Il consiste à analyser les métiers stratégiques (ceux qui sont essentiels à l'atteinte des objectifs du programme) et les métiers critiques (ceux qui posent des problèmes de ressources humaines).

Le quatrième niveau est **stratégique** : il est chargé de concevoir des politiques à partir des suggestions des différents acteurs.

Il consistera dans certains cas à :

- créer des mesures incitatives pour orienter les agents vers un secteur déficitaire ;
- modifier des textes réglementaires ou statutaires ;
- définir des politiques ressources humaines pour mettre en place les orientations générales en matière d'avancement, de départs, d'évaluation etc. ;
- élaborer un schéma directeur des ressources humaines afin d'éclairer les différentes parties prenantes sur la stratégie adoptée.

⁽⁴⁸⁾ Le concept de famille d'emploi permet de gérer des emplois pouvant être occupés par des agents au prix d'une formation d'adaptation.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Toutes ces mesures sont inscrites annuellement dans des plans de gestion prévisionnelle des ressources humaines. Elles sont pilotées en cours d'année par des comités réunissant les responsables institutionnels.

Ces longs développements et ces diverses considérations pour bien situer le rôle essentiel que la mission, dans la perspective d'une D.R.H. renouvelée de l'emploi public, souhaite donner à l'employeur, dans le recrutement et dans le déroulement des carrières des agents.

Dans le rapport qu'elle a préparé sur le contenu des concours d'accès à la fonction publique d'Etat, Madame Corinne Desforges, membre de la mission avait dressé le constat d'une faible implication des employeurs dans le recrutement et avait mis en évidence plusieurs conséquences néfastes liées à cette situation :

- une mauvaise ou une insuffisante présentation des métiers de la fonction publique souvent dénommés sous leur appellation administrative dans les textes organisant les concours de recrutement ;
- une insuffisance ou une inexistence du lien entre les services chargés du recrutement et les formateurs ;
- la reconduction des concours d'une année sur l'autre, sans réflexion suffisante sur les besoins quantitatifs et qualitatifs ;
- des programmes et des épreuves parfois sans lien avec les savoirs nécessaires pour les fonctions à exercer ;
- des compétences mal mesurées, notamment pour celles qui sont corrélées à la technique du métier ;
- une motivation de l'agent à occuper l'emploi ouvert, peu ou mal mesurée.

En présence d'une telle situation dans son rapport Madame Desforges suggérait toute une série de propositions dont la mission a débattu et qu'elle a très largement reprises dans la perspective d'une implication nécessaire de l'employeur dans le recrutement.

L'amélioration de la GPEEC a déjà été présentée comme le point à partir duquel tout doit s'ordonner.

Mais au-delà des recommandations générales liées à la mise en place de cette nouvelle organisation, plusieurs mesures pourraient traduire concrètement cette nouvelle implication de l'employeur dans le recrutement de ses agents. On peut à cet égard retenir les orientations suivantes :

=> **systématiser l'établissement de fiches de poste** détaillant les connaissances et les compétences nécessaires à remplir dans les postes ouverts au recrutement pour le premier temps de la carrière ;

=> **mettre en place une publicité non sur les carrières mais sur les métiers de la fonction publique** à l'image de ce que font excellemment les armées ; une telle information doit être organisée de telle façon qu'elle puisse positionner les emplois publics en termes d'attractivité par

Mission sur la formation des agents de l'Etat

rapport au secteur privé notamment. Cette question est importante car compte tenu de ce que sont les perspectives démographiques d'une part, des besoins en emploi des secteurs privé et public au cours des 10 prochaines années d'autre part, il faut savoir que la concurrence sera rude.

La fonction publique doit donc dès ce stade se positionner pour attirer vers elle des candidats motivés et compétents, à l'image de ce que font aujourd'hui de nombreux groupes industriels sous des formes diverses et notamment sous celles de jeux « école-entreprise »⁽⁴⁹⁾.

Pour aboutir aux résultats recherchés ; il est également nécessaire de prendre plusieurs mesures techniques. Citons les principales :

=> **mettre au point des programmes et des épreuves de concours qui vérifient que les savoirs nécessaires** à l'exercice des premières responsabilités dans le poste sont acquises au moment du recrutement ;

=> **professionnaliser davantage les épreuves de rédaction** et y introduire des éléments permettant d'apprécier la motivation des candidats et leur potentiel ;

=> **associer systématiquement aux jurys de sélection, au moins un représentant ressources humaines** des administrations concernées par le recrutement et un spécialiste de R.H extérieur à la fonction publique d'Etat ;

=> **veiller à ce que figure dans le jury au moins un agent de même niveau** que celui des emplois auquel ouvre la sélection ;

=> **inciter l'employeur à passer convention avec des universités** pour que, dans le cadre de l'orientation professionnelle, que la loi sur la liberté et les responsabilités des universités – loi LRU - leur confère, elles organisent une préparation aux métiers de la fonction publique et au recrutement ; et qu'éventuellement elles se spécialisent dans l'une des 8 filières métiers – en y ajoutant l'action extérieure - figurant dans le livre blanc sur la fonction publique.

Toutes ces mesures – pour ne prendre que quelques exemples - ont un seul objectif : faire que l'Etat quand il recrute se comporte comme tout employeur et qu'il vérifie que les savoirs nécessaires à l'exercice des premiers métiers sont acquis. Une telle démarche ne remet pas en cause la nécessité de l'acquisition d'un niveau de savoir ni le droit que celui-ci confère de se présenter au recrutement. Simplement tout candidat doit être informé que, faute pour lui, de maîtriser ce qui est au cœur des savoirs requis pour intégrer le métier, la filière ou le champ interministériel ouvert pour certaines responsabilités, de telles perspectives lui seront fermées.

Cette implication suggérée de l'employeur au moment du recrutement et la professionnalisation à laquelle elle conduit ont pour conséquence de redessiner la formation délivrée après recrutement, d'en raccourcir significativement la durée, de la personnaliser et de la professionnaliser.

⁽⁴⁹⁾ Exemple de ces jeux « école-entreprise » qui mobilisent plusieurs grandes écoles autour d'un projet proposé par une entreprise et qui sera jugé par celle-ci : le défi BOUYGUES CONSTRUCTION

Mission sur la formation des agents de l'Etat

- ***MESURE N°7: systématiser l'établissement de fiches de poste détaillant les connaissances et compétences nécessaires à remplir dans les postes ouverts au recrutement pour le premier temps de la carrière***
- ***MESURE N°8: systématiser une publicité non sur les carrières mais sur les métiers de la fonction publique à l'image de ce que font les armées***
- ***MESURE N°9: mettre au point des programmes et des épreuves de concours qui vérifient que les savoirs nécessaires à l'exercice des premières responsabilités dans le poste sont acquis au moment du recrutement***
- ***MESURE N°10 : professionnaliser davantage les épreuves des concours et y introduire des éléments complémentaires permettant d'apprécier la motivation des candidats et leur potentiel***
- ***MESURE N°11 : associer systématiquement aux jurys de sélection, au moins un représentant ressources humaines des administrations concernées par le recrutement et un spécialiste des ressources humaines***
- ***MESURE N°12 : veiller à ce que figure dans le jury au moins un agent de même niveau que celui auquel ouvre la sélection***
- ***MESURE N°13 : inciter les employeurs publics à passer convention avec des universités pour qu'elles organisent une préparation aux métiers de la fonction publique et au recrutement***

2.4 Réduire la durée, professionnaliser et personnaliser la première formation dans les écoles du service public

Réduire la durée de la formation initiale ?

Une telle mesure paraît s'imposer et ceci pour plusieurs raisons :

- la première tient au niveau de savoir moyen et aux diplômes antérieurement acquis par les candidats aux concours de recrutement tel que le fait apparaît aujourd'hui ;

- la seconde est liée aux préconisations déjà formulées : l'implication de l'employeur dans le recrutement, le fait que les concours aient pour objectif de vérifier que les savoirs indispensables à l'exercice du premier métier sont acquis au moment de l'entrée dans l'école d'application, tout ceci a comme conséquence de limiter les formations d'aval à ce qui n'a pas été acquis antérieurement et donc de restreindre la durée de la formation à venir ;

- parmi toutes les autres raisons qui militent en faveur d'une réduction de la durée, celle qui tient à l'attente fréquemment exprimée sur ce point par les élèves, mérite également d'être considérée.

La formation est en effet jugée trop longue par les jeunes fonctionnaires : quelques-uns, parmi les nombreux témoignages recueillis sur ce point, à l'occasion de la mission, l'illustrent ⁽⁵⁰⁾ :

- « Le temps de formation théorique aurait pu être optimisé et divisé par deux. » agent de catégorie A, ENTPE (école nationale des travaux publics de l'Etat), année de titularisation 2003,
- « La formation théorique est trop longue et trop dense en informations difficilement assimilables. Elle mériterait d'être raccourcie au profit des stages pratiques. » agent de catégorie B, ENT Lyon (école nationale du trésor public), année de titularisation 2006
- «La formation serait encore plus efficace et complète si la formation théorique était raccourcie au profit des stages pratiques. » agent de catégorie B, CFP Béthune (Centre de formation de la police nationale), année de titularisation 2008,
- «Les cours sont mal répartis sur l'année, la formation devrait être plus courte, sur sept mois au lieu de neuf. » agent de catégorie C, ENP Nîmes (Ecole nationale de police), année de titularisation 2007.

Le constat des élèves porte sur la formation théorique ; celle-ci paraît trop longue et inadaptée ⁽⁵¹⁾. Nous l'avons vu, les lauréats aux concours des écoles de la fonction publique d'Etat ont, dans leur

⁽⁵⁰⁾ Voir annexes 10 et 12.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

grande majorité, un diplôme supérieur au niveau requis et les enseignements suivis sont souvent redondants par manque d'interaction entre les écoles et les universités. Ces éléments justifient à eux seuls une réduction du temps de la formation théorique. Une mesure réalisable si les écoles de la fonction publique prennent en compte le passé professionnel et universitaire des personnes intégrant les écoles et développent les outils de l'e-formation.

Il est difficile, compte-tenu de l'éventail très large des durées de scolarité dans les écoles de formuler des recommandations générales précises sur la réduction du temps de formation pour un ensemble aussi hétérogène. Ce que l'on peut affirmer à ce stade, c'est que cette réduction doit être significative et, dans certains cas, pouvoir atteindre la moitié du temps actuel de formation.

De ce fait, c'est en professionnalisant et en personnalisant les parcours que les écoles pourront réduire le temps de la première formation.

Même si ces deux expressions parlent d'elles-mêmes, il convient de préciser leur portée respective :

Professionnaliser c'est prendre les dispositions nécessaires pour que la formation délivrée dans les écoles prépare directement aux métiers de la filière choisie par le candidat.

Personnaliser c'est organiser le contenu de la formation délivrée à chaque agent, en prenant en compte les savoirs déjà acquis par lui et vérifiés au moment du recrutement, que ces savoirs procèdent de ses expériences professionnelles antérieures ou qu'ils résultent de formations scolaires ou universitaires précédentes.

Ces deux objectifs de professionnalisation des formations et de personnalisation des parcours ont été considérés par l'ensemble des membres de la mission comme devant, à l'avenir, restructurer l'ensemble des formations délivrées par les écoles du service public.

Comment ?

Observons tout d'abord que ces deux orientations même si elles sont associées dans cette proposition, ne se présentent pas de la même manière selon les écoles.

⁽⁵¹⁾ Dans un certain nombre de pays, la durée de la scolarité varie en fonction de l'expérience antérieure des élèves. Ainsi en Italie, la formation des cadres dirigeants à l'Ecole supérieure d'administration publique (SSPA) est de moitié lorsqu'ils viennent du concours interne.

2.4.1 La professionnalisation des formations

Constatons que celle-ci est déjà effective dans de nombreuses écoles techniques, qu'il s'agisse des écoles d'ingénieurs, des écoles de techniciens supérieurs ou d'écoles de spécialisation diplômantes ou qualifiantes pour la plupart d'entre elles. Ces établissements assurent aux élèves qu'elles accueillent le statut d'agent stagiaire pour une durée d'1, 2 ou 3 ans, selon les cas et font coïncider la délivrance du diplôme final avec la titularisation dans l'emploi. Ce dispositif dont l'organisation est contrôlée par la Commission du titre quand il s'agit des écoles d'ingénieurs, par les ministères de tutelle associés à l'Education Nationale, à l'Enseignement Supérieur ou au ministère de l'Emploi quand il s'agit des techniciens supérieurs, n'appelle pas d'observations particulières au regard de l'objectif visé : celui de la professionnalisation. Simplement au cours des visites sur le terrain, les membres de la mission ont pu constater quelques dérives qui consistent à rejeter hors du temps de formation prescrit par les textes – c'est-à-dire trois ans – des stages d'application qui en bonne logique, devraient être intégrés dans le cursus initial ⁽⁵²⁾.

Appliquée aux autres écoles de la fonction publique d'Etat, la professionnalisation ne se pose pas dans les mêmes termes selon que l'établissement concerné est interministériel et, à ce titre, préparatoire à plusieurs filières de métiers ou au contraire directement corrélé à l'une de ces filières.

Pour les premières – l'ENA et les IRA – même si l'objectif recherché est d'accroître la professionnalisation des formations, celle-ci ne peut intervenir réellement qu'à partir du moment où l'affectation dans la filière est devenue effective. Cette question qui a été tranchée pour les élèves ayant intégré les IRA puisque désormais ceux-ci connaissent le cadre de leur première affectation cinq mois après leur arrivée à l'école, est en cours d'examen pour les élèves de l'ENA qui, à ce jour, ne connaissent leur premier poste qu'au terme de leur scolarité, c'est-à-dire 27 mois après avoir intégré l'école.

La nature interministérielle de ces établissements et la diversité des parcours professionnels auxquels, de ce fait, ils préparent, ne doivent pas pour autant faire échapper cet ensemble à l'impératif général de réduction de durée et de professionnalisation.

Pour y répondre, plusieurs orientations doivent être concomitamment mises en place ;

Professionnaliser dans les écoles interministérielles c'est, tout d'abord, placer les élèves en formation devant les grands enjeux de la fonction publique aujourd'hui. Compte tenu des responsabilités qui seront les leurs dès leur sortie de ces écoles, les élèves doivent, en effet, dès l'entrée dans l'établissement être mis en présence de ces enjeux : révision générale des politiques publiques, attentes du citoyen, ouverture européenne et internationale, maîtrise des techniques de

⁽⁵²⁾ Ainsi des ingénieurs de l'Ecole Navale dont la formation pour la croisière d'application suit la délivrance des diplômes.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

gestion financière, comptable et des ressources humaines, mise en place de projets établis en commun... Autant de questions qui, parmi d'autres, doivent constituer le premier socle d'une formation préparant à des emplois interministériels.

La professionnalisation des formations pose, par ailleurs, la question du moment auquel l'agent en formation connaît sa première affectation. Faut-il, en effet, anticiper le moment où l'élève accueilli dans une école interministérielle connaît la nature du premier emploi dans lequel il sera affecté et, de ce fait, orienter plus précocement les formations vers des contenus directement préparatoires au premier métier ?

Telle est la proposition de la mission pour l'ensemble des écoles, les formations interministérielles ne doivent pas rester à l'écart de ce mouvement. Déjà entamé dans les IRA, ce mouvement doit se poursuivre à l'ENA et faire que, dans le cadre de la réforme en cours marquée notamment par une diminution de la durée de la scolarité, les élèves connaissent leur première affectation beaucoup plus précocement.

La professionnalisation dans les écoles préparant à une filière métier est quant à elle plus simple à concevoir.

A partir du moment où les concours réorganisés selon les recommandations ci-dessus développées, permettent de choisir par filière des candidats dont les savoirs techniques nécessaires à l'exercice du métier, ont été strictement vérifiés ou les expériences antérieures validées, la formation dans les écoles ministérielles peut être résolument professionnalisée c'est-à-dire orientée vers la maîtrise d'un premier métier et, de ce fait, le temps de formation dans les écoles se trouver significativement restreint. Il n'est ni dans le contenu de la mission qui m'a été confiée, ni dans nos possibilités de nous substituer aux administrations employeuses ou aux écoles pour préconiser une durée préfixe pour chaque formation à délivrer par les écoles dans une perspective accrue de professionnalisation.

Quelques règles simples cependant :

Si l'on admet d'une part, qu'agents de l'Etat en formation dans ces écoles, les élèves sont tenus à 35 heures hebdomadaires, si l'on considère par ailleurs l'allègement des programmes de formation lié à la professionnalisation des recrutements telle que préconisée, si l'on postule par ailleurs la flexibilité qui doit naître d'une généralisation de l'e-formation dans les écoles, la réduction de moitié du temps de formation hors stage, paraît constituer la mesure minimum souhaitable.

Et ce d'autant que par la personnalisation du parcours, autre objectif de cette réforme des écoles de service public, on peut introduire beaucoup de flexibilité dans la préparation des agents publics à leur premier métier.

2.4.2 La personnalisation des formations

Il s'agit probablement ici de l'un des leviers les plus importants pour maintenir l'attractivité vers la fonction publique et pour donner aux formations délivrées dans les écoles du service public un véritable intérêt pour les élèves.

Evoquons d'un mot, à ce stade, et, comme illustration principale du mouvement souhaitable de personnalisation, l'introduction dans les dispositifs de recrutement des agents publics, de modes de sélection fondés sur la reconnaissance des expériences professionnelles acquises par les candidats avant leur entrée dans l'administration.

Trois textes jalonnent l'histoire récente de ce mouvement :

La loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 permet, à certaines conditions, à des postulants ne disposant pas des diplômes requis de se présenter à des concours externes de recrutement dans la fonction publique s'ils justifient d'une expérience professionnelle équivalente de 3 ans au minimum.

La loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002, quant à elle, autorise la validation des acquis de l'expérience ; ce texte pose le principe selon lequel toute personne engagée dans la vie active peut faire valider les acquis de son expérience, notamment professionnelle, en vue d'acquies un diplôme, un titre à finalité professionnelle ou un certificat de qualification.

Quelque généreuse soit la démarche qui a inspiré le vote de cette loi, le dispositif qu'elle a mis en place est lourd et peu attractif notamment du fait des conditions posées concernant la réalisation d'un dossier de validation difficile à établir et long à constituer.

Très récemment la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 a introduit un dispositif beaucoup plus souple qui autorise une reconnaissance des acquis de l'expérience (la RAEP) au moment du recrutement ou lors d'une demande de promotion par un agent déjà en activité. Depuis la promulgation de cette loi au moins deux applications en ont été faites : l'une par le ministère de l'intérieur qui a, sur cette base, organisé un concours interne d'Attaché en 2007, l'autre par la D.G.A.F.P. qui, dans le concours d'entrée dans les IRA pour 2008-2009, introduit la possibilité d'utiliser le dispositif de la R.A.E.P.

Ces rappels étant faits, la question qui se pose aux écoles de formation consiste à savoir en quoi et comment la prise en compte des acquis antérieurs des élèves autorise à personnaliser les

Mission sur la formation des agents de l'Etat

parcours dans le cadre de la scolarité à l'école, aussi bien dans son contenu qu'éventuellement dans sa durée.

Il faut distinguer ici encore les écoles techniques ou professionnelles comme les écoles d'ingénieurs des autres établissements interministériels ou ministériels.

Les écoles d'ingénieurs d'une manière générale, certaines de façon plus particulière, mettent en place des scolarités qui veillent à personnaliser, au moins partiellement, le parcours : le choix des lieux, voire la durée des stages proposés aux élèves, sont souvent décidés en prenant en compte le passé de ceux-ci y compris celui qui a précédé l'entrée dans l'école ainsi que les choix professionnels des élèves pour le futur.

Certains établissements, de façon plus systématique, introduisent des éléments de personnalisation soit dans le choix des formations d'approfondissement – tel est le cas de l'Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et Forêts (ENGREF) par exemple, – dans le choix des matières enseignées comme à l'Ecole Nationale de la Statistique et de l'Analyse de l'Information (ENSAI) –, soit dans la durée de la formation, voire dans le moment de l'affectation dans le premier poste comme à l'Ecole Nationale des Techniciens de l'Equipement d'Aix et de Valenciennes (ENTE).

Dans les autres écoles, qu'elles aient une vocation interministérielle ou qu'elles soient ministérielles, les exemples de personnalisation des parcours sont moins nombreux : on peut citer, sans que la liste en soit exhaustive, quelques expériences en ce sens ; celui de l'Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique (EHESP), dans laquelle le parcours de formation des directeurs de soins permet une personnalisation du parcours tant en matière d'enseignement que de stage, celui de l'Ecole Nationale du Trésor Public qui dispense d'une formation mais non de l'épreuve finale qui s'y trouve liée, ceux des élèves ayant déjà reçu un enseignement de comptabilité générale, celui de l'Ecole Nationale Supérieure de Police qui, sur la base d'un bilan de compétences prenant en compte les acquis antérieurs, individualise les parcours.

Mais en dehors de ces exemples – et de quelques autres non identifiés – la personnalisation des parcours dans les écoles du service public existe peu ou n'existe pas.

Quels que soient le passé de l'élève, ses performances académiques, ses expériences antérieures ou les savoirs acquis, la formation hors stages est la même pour tous.

Il en ressort une impression généralement partagée par les élèves, quelles que soient les écoles ⁽⁵³⁾, d'une redondance par rapport à ce qui a été enseigné et appris avant, d'une perte de temps, d'une grande distance par rapport aux spécifications du métier ou de la filière qu'ils ont choisis.

⁽⁵³⁾ Voir annexe 10, enquête IPSOS et annexe 12, verbatim issus des entretiens approfondis avec des groupes d'agents de l'Etat, civils et militaires, titulaires ou contractuels de toutes catégories a+, a, b ou c.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

A cela, il convient d'ajouter pour la collectivité nationale des coûts cumulatifs élevés auxquels il faut mettre un terme.

Comment ? La personnalisation généralisée des parcours pendant le temps de formation, la réduction de la durée de celle-ci, l'utilisation de l'e-formation et la connaissance plus précoce par les élèves de leur première affectation, constituent autant d'éléments de réponse.

Veiller à personnaliser les parcours pendant le temps de formation nécessite que chaque élève entrant dans une école se soumette à un bilan de compétences. Celui-ci qui prend en compte tout le passé académique et professionnel des élèves, qui intègre les diverses expériences qu'ils ont acquises, professionnelles ou sociales, doit également se fonder sur les résultats obtenus par le candidat dans les diverses matières où leur savoir a été vérifié au moment de l'examen ou des concours d'entrée. A partir de ce bilan de compétences, des forces et des faiblesses qu'il révèle au regard des aptitudes qu'exigent le niveau des responsabilités ou la filière métier choisis, chaque élève est invité à compléter, renforcer ou élargir ses compétences aux matières indiquées au moment du bilan. Cette étape constitue le premier objectif de la formation délivrée par les écoles pour tous les élèves à l'exception de ceux qui, du fait de leur niveau initial, peuvent en être dispensés.

Dans le même temps, tous les élèves reçoivent la formation professionnelle préparatoire à leur premier métier, l'objectif étant que les affectations dans le premier poste soient connues plus précocement, la durée de la scolarité initiale se trouvant alors réduite.

Un tel changement suppose pour être conduit que soient en même temps mises en œuvre trois modifications importantes dans l'organisation du dispositif qui prévaut aujourd'hui :

- une dispense partielle de formation initiale pour ceux des élèves dont les diplômes antérieurs ou les expériences acquises traduisent un niveau de connaissances supérieur à celui exigé de tous les candidats au moment du recrutement ;
- un grand investissement des écoles dans la mise en place d'outils pédagogiques basés sur l'e-formation.
- une modification dans les règles du classement.

1) S'agissant d'admettre une dispense partielle de formation, à des conditions objectivement fixées, pour les élèves dont les expériences et les savoirs acquis les situent au-delà de ce que les textes requièrent, un dispositif existe déjà ponctuellement. L'expérience conduite sur ce point par l'Ecole Nationale des Techniciens de l'Equipement de Valenciennes et d'Aix est très intéressante. L'accès à cet établissement est subordonné à la réussite à un concours, le diplôme exigé des candidats est le BAC. La durée prévue de formation dans l'école est de deux ans. Pour les lauréats des concours dont le diplôme initial est BAC + 2 au minimum et qui disposent d'une expérience professionnelle antérieure, la durée de formation est réduite à un an et organisée en

Mission sur la formation des agents de l'Etat

alternance entre l'école ⁽⁵⁴⁾ et le poste sur lequel ils sont affectés dès leur intégration dans l'établissement. Les compétences et l'expérience déjà acquises par chaque stagiaire sont évaluées de façon à sélectionner les unités d'enseignement qu'il devra valider formellement à distance sur la plateforme de formation de l'établissement, dans le cadre de la définition du parcours individualisé qui sera celui de ces agents.

Cette expérience intéressante et très motivante pour les agents concernés est probablement l'une des plus abouties à ce jour de personnalisation des parcours dans une école du service public. Elle mérite par ailleurs d'autant plus d'être notée, qu'elle s'inscrit dans le cadre d'un parcours de formation qui aboutit à la délivrance d'un diplôme reconnu par l'Etat ⁽⁵⁵⁾. Ce qui est possible à l'intérieur d'un établissement dont le contenu pédagogique s'inscrit dans des contraintes réglementaires fortes, doit l'être encore beaucoup plus dans toutes les écoles de service public qui ne sont en aucun cas limitées par d'autres règles que celles que leur imposent les directions utilisatrices des personnels formés, puisque la formation délivrée n'est sanctionnée par aucun diplôme.

Cette expérience d'un parcours personnalisé de formation à partir des acquis des différents agents, met en évidence, par ailleurs, un autre élément qui paraît indissociable de cette modularisation des contenus de formation délivrée par les écoles : il s'agit de la généralisation de l'E-formation.

2) Parmi les ambitions qui devraient être celles de tous les établissements accueillant en formation des agents de l'Etat, celle liée à la généralisation de l'e-formation paraît la plus urgente à réaliser. Outre qu'elle répond à une attente des élèves ⁽⁵⁶⁾ et à des pratiques d'acquisition des savoirs qui se généralisent rapidement, l'e-formation permet de mettre en œuvre tous les éléments de flexibilité nécessaires à une vraie personnalisation des parcours dans les écoles du service public.

La mise en place d'un programme d'e-formation au sein d'un établissement procède d'un véritable projet pédagogique qui débute par le bilan des connaissances et des expériences des candidats recrutés, au moment de leur entrée dans l'école. A partir de cet entretien individuel d'une part et des compétences et aptitudes qu'au regard des demandes formulées par l'employeur, il est nécessaire d'avoir maîtrisé en fin de formation, d'autre part la direction de l'école élabore pour chaque élève un parcours de formation. C'est à partir de celui-ci que sont définis les stages à suivre, les enseignements à recevoir, transversaux pour les uns et en ce cas assurés en « présentiel », selon l'expression retenue, spécifiques pour les autres. Cette sélection des contenus à acquérir ou à compléter se fait par référence à la plate forme d'e-formation.

⁽⁵⁴⁾ Avec un maximum de 8 semaines de cours à l'école en « présentiel ».

⁽⁵⁵⁾ La formation dispensée par l'ENTE est une formation diplômante, rémunérée environ 1 160 euros net par mois. Elle a pour ambition de donner aux techniciens supérieurs de l'Equipement (TSE) des connaissances techniques de base, des outils et des méthodes pour faciliter l'adaptation ultérieure aux contenus de ce métier.

⁽⁵⁶⁾ Voir annexe n°9, enquête IPSOS.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Celle-ci, établie par l'Ecole, constitue d'une certaine manière le projet pédagogique établi par celle-ci ; à partir des compétences recherchées par les directions utilisatrices des ressources humaines d'une part, de celles recensées chez les élèves au terme du bilan par lequel débute la scolarité d'autre part, le projet détermine alors la part qui sera commune à l'ensemble réuni à cet effet et celle qui, individualisée, sera principalement assurée par l'e-formation.

Une telle orientation nécessite donc que les écoles s'organisent pour construire les modalités pédagogiques et les ressources numériques adaptées ; qu'elles puissent en leur sein développer des compétences ad hoc ; qu'elles passent du « face à face » à la production de parcours pédagogiques à distance et à la mise en place d'un tutorat d'accompagnement des élèves assuré par des professionnels formés à cet accompagnement.

Il s'agit ici pour l'ensemble des écoles d'un véritable enjeu qui dépasse le strict cadre de la formation initiale et le seul champ de la fonction publique d'Etat. En effet, la généralisation de l'E-formation s'inscrit dans les grandes tendances de vie (mobilité, temps de travail fragmenté ...). Elle permet aussi de rationaliser et de limiter de façon significative les coûts en personnels, en infrastructures, en consommables. Elle s'inscrit dans une logique de partage et d'échange plus large de l'information, des idées, des expériences et donc d'efficacité. Elle se situe dans une logique de développement durable (diminution de l'empreinte écologique, économie de bâtiments et de déplacements). Elle donne aux nationaux et à la communauté internationale une image positive de l'administration française.

La généralisation de l'e-formation dans la conception des parcours pédagogiques des élèves en formation initiale et la mise en place de nouveaux matériaux et méthodes pédagogiques élaborés dans le cadre de ces plateformes d'e-formation, peuvent donner aux écoles de la fonction publique d'Etat des perspectives élargies : à leur mission en matière de formation continue et à leur positionnement vis-à-vis des agents publics relevant de la fonction publique territoriale principalement. En effet, le décret du 29 mai 2008⁽⁵⁷⁾, qui s'inscrit dans la réforme de l'organisation de la formation des agents publics territoriaux, dispose que -hors le cas des administrateurs territoriaux formés à l'Institut National des Etudes Territoriales-, tous les agents territoriaux inscrits sur une liste d'aptitude au terme d'un concours de recrutement, sont immédiatement affectés à un poste après le recrutement décidé par la collectivité territoriale. Ces textes prévoient simplement une formation d'intégration de 5 jours dans l'une des quatre Ecole Nationale d'Administration des Collectivités Territoriales (ENACT) pour le personnel des catégories A pendant la première année qui suit leur recrutement. Pour les agents de catégories B et C la formation d'intégration, qui est elle aussi de 5 jours selon les mêmes modalités que pour les A, est assurée par les délégations régionales du Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT).

La formation continue sera ensuite délivrée par ces mêmes établissements à toutes les catégories pendant une durée de 2 à 10 jours par tranches de 5 ans.

⁽⁵⁷⁾ Décret n°2008-512 du 29 mai 2008 relatif à la formation statutaire obligatoire des fonctionnaires territoriaux.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

La question peut donc se poser de savoir comment et où former ces agents publics avant leur inscription sur une liste d'aptitude voire après leur recrutement.

La réponse doit être trouvée dans un partenariat à confirmer entre les écoles spécialisées de l'Etat d'une part, les collectivités territoriales ou les structures hospitalières d'autre part. De ce point de vue aussi le développement de l'E-formation s'impose comme une chance à saisir par les écoles de formation des agents de l'Etat.

3) Comment, par ailleurs, concilier cette personnalisation des parcours avec le classement de sortie de scolarité ?

Cette question ne faisant pas partie de ma mission je ne l'évoque que pour mémoire. Pour rappeler tout d'abord que tous les fonctionnaires rencontrés au cours de la mission, à quelque catégorie ils appartiennent A, B ou C, ont tous rappelé leur attachement à ce principe et en particulier aux deux effets qui s'y trouvent attachés : au sein d'une direction, le choix du service dont ils vont relever d'une part, dans l'ensemble national, celui du lieu géographique où ils recevront leur première affectation d'autre part.

La personnalisation des parcours telle que nous la préconisons n'est pas antinomique de l'existence d'un classement. Simplement comme elle est fondée sur deux éléments – les compétences de l'agent au moment du recrutement d'une part, les aptitudes qui sont recherchées par les directions du personnel d'autre part, il semblerait légitime alors que le classement intègre les résultats de l'élève lors du concours de recrutement et l'appréciation de ses compétences pendant le parcours individualisé à l'école.

Aucune disposition législative ne semble s'opposer à la mise en œuvre d'une telle suggestion.

Ainsi le schéma d'une formation davantage professionnalisée et personnalisée dans les écoles du service public pourrait, avec les nuances et les adaptations qu'impose la diversité des établissements recensés (techniques ou administratifs, interministériels ou ministériels, diplômants ou non ...) se présenter de la manière suivante :

=> Bilan personnalisé des compétences et des savoirs dès l'entrée dans les écoles ;
définition du parcours individualisé à suivre par chaque élève, considéré individuellement ou en groupe, pour qu'il puisse acquérir les compétences et les savoirs qu'il convient de maîtriser au moment de la prise du premier poste ;

=> Mise en place concomitante de la préparation personnalisée et de la session d'intégration à la fonction publique dont la durée est évidemment variable mais dont l'objectif partagé est de présenter aux élèves un ensemble de question sur les valeurs de la fonction publique, l'Etat de

Mission sur la formation des agents de l'Etat

droit, la Révision Générale des Politiques Publiques ..., ainsi que sur les équivalents européens de leur filière ou de leur métier dans les administrations publiques de l'Union.

Au terme de cette première période pendant laquelle alternent stages, formation personnalisée et regroupée, et dont la durée est nécessairement brève succède la session de préparation au métier.

Cette session de préparation au métier (ou aux métiers pour le cas des écoles interministérielles) doit être organisée sous la forme de cas pratiques et de mises en situation, les enseignements techniques, à ce stade demeurant l'exception.

Deux difficultés doivent cependant être signalées : l'une est générale, l'autre spécifique.

=> la première pose la question de la prise en compte de l'évolution du métier et donc celle du rôle des administrations employeuses dans la définition du contenu des formations délivrées par les écoles.

On ne peut s'en tenir en effet à un programme de formation défini pour plusieurs années. Les technologies, le cadre juridique, la société en général évoluent plus rapidement que par le passé et les métiers de la fonction publique doivent en permanence s'y adapter. Cette évolution doit se traduire immédiatement dans la formation délivrée dans les écoles du service public et faire que celles-ci, dans l'esprit de la gestion prévisionnelle des ressources humaines et du dialogue permanent qu'à cet effet elles doivent entretenir avec les administrations employeurs, anticipent l'évolution prévisible des métiers – et donc des contenus pédagogiques qui y sont préparatoires.

=> La seconde difficulté tient à la spécificité de la mission confiée aux écoles préparant à une pluralité des métiers. C'est le cas pour l'essentiel des écoles interministérielles telles que l'ENA et les IRA. C'est le cas également mais avec une moins grande acuité à l'Ecole Nationale de la Magistrature (ENM) ou à l'Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat (ENTPE), notamment.

La possibilité pour ces écoles de dispenser une formation spécifique dépend du moment auquel les élèves savent lequel parmi les métiers auxquels prépare leur scolarité, ils pourront exercer en sortant de leur formation.

Cette préparation au métier constitue la dernière étape de la formation stricto sensu organisée par les écoles.

Vient ensuite la décision d'affectation sur le premier poste.

Parmi les vœux qu'expriment quasi unanimement les fonctionnaires rencontrés à l'occasion de la mission ou que formulent les contributeurs qui se sont manifestés sur le site de la mission, celui qui rappelle l'attente des agents à connaître plus précocement leur première affectation

Mission sur la formation des agents de l'Etat

est sans doute l'un des plus constants. Cette demande des agents rejoint les nécessités d'une bonne administration et d'une économie des coûts. On conçoit bien en effet que des agents dotés pour la plupart d'une formation universitaire solide, choisis, comme il est proposé, au terme d'épreuves qui vérifient que les connaissances nécessaires à l'exercice du métier recherché dans la fonction publique sont acquises, formés ensuite dans les écoles aux spécificités du métier, sont impatients de connaître le contenu de leur premier poste. Tous ces considérants nous ont conduit à préconiser une nette anticipation dans l'affectation des agents sur leur premier poste.

Celle-ci ne signifie ni qu'ils n'y seront pas guidés, ni la fin de tout encadrement. Simplement placés en situation d'activité effective, ils vont découvrir la réalité d'un métier. C'est le choix fait par la mission : anticiper la nomination de l'agent dans ses premières responsabilités par rapport à la situation qui prévaut actuellement et organiser son accompagnement pendant toute cette période.

- ***MESURE N°14 : établir un bilan personnalisé des compétences et des savoirs de chaque élève dès l'entrée dans l'école***
- ***MESURE N°15 : définir pour chaque élève un parcours individualisé***
- ***MESURE N°16: dispenser partiellement de formation initiale ceux des élèves dont les diplômes antérieurs ou les expériences acquises traduisent un niveau de connaissances supérieur à celui exigé de tous les candidats au moment du recrutement grâce au développement de l'e-formation***
- ***MESURE N°17 : réduire de moitié le temps de formation théorique*** ⁽⁵⁸⁾
- ***MESURE N°18 : anticiper l'affectation des agents sur leur premier poste***
- ***MESURE N°19 : appliquer dans les écoles les règles du temps de travail dans les administrations***
- ***MESURE N°20 : inciter les écoles à mettre en place des outils pédagogiques basés sur l'e-formation***
- ***MESURE N°21 : intégrer le classement d'entrée dans les résultats de formation de l'élève à sa sortie***

⁽⁵⁸⁾ Cette question a été débattue au sein de la mission, certains membres exprimant des réserves sur une réduction de durée générale ; néanmoins je persiste à penser que cette mesure est nécessaire. Je l'ai donc retenue.

2.5 Accompagner l'agent dans l'exercice de ses premières responsabilités

Le point de déclenchement de cette période c'est la décision par laquelle l'agent est affecté dans son premier ou son nouvel emploi.

Dans l'organisation qui prévaut aujourd'hui la décision d'affectation ou de nomination sur le poste coïncide avec la fin de la scolarité ; quelquefois mais rarement elle la précède. Exceptionnellement, elle lui est postérieure, c'est le cas pour les gardiens de la paix ou pour les personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire, notamment.

Ainsi, presque du jour au lendemain, l'agent se trouve placé dans une position où il s'assume pleinement sans aucun continuum avec l'établissement où il s'est préparé à ses nouvelles responsabilités.

La professionnalisation et la personnalisation de la formation délivrée dans les écoles telles qu'elles sont proposées dans le présent rapport, si elles doivent conduire à anticiper le moment de la première affectation, impliquent par ailleurs que le fonctionnaire désormais placé en situation professionnelle puisse être aidé, soutenu dans sa première prise de poste.

Le schéma proposé est donc le suivant : là où aujourd'hui l'agent connaît sa première affectation quelquefois au terme de deux, voire de trois années de formation (le cas des Ecoles Normales dans lesquelles la durée de formation rémunérée est de quatre ans, demeurant spécifique), dans la réforme préconisée, la nomination dans le premier poste est anticipée : elle se situe au terme de la période pendant laquelle l'agent a été préparé à son métier ou à la filière dans laquelle celui-ci s'inscrit, dans le cadre de ce parcours personnalisé et professionnalisant que les écoles doivent mettre en place.

Cette affectation anticipée de l'agent, suite logique du mouvement de professionnalisation née d'une nouvelle répartition des tâches entre universités et écoles du service public, si elle s'inscrit dans un mouvement sociétal profond, celui de l'apprentissage par l'action et répond aussi à l'attente des personnels ⁽⁵⁹⁾, pose néanmoins un certain nombre de questions :

- celle du moment auquel doit intervenir cette affectation anticipée sur le premier poste;
- celle du rôle exact de « l'accompagnant » pendant cette période ;

⁽⁵⁹⁾ Voir annexes 10 et 12 : enquête IPSOS et visites de terrain. Voir observatoire 3 S C 2008 de Sociovision

Mission sur la formation des agents de l'Etat

- celle du statut de l'agent dans ce premier poste.

Dans le schéma proposé, l'affectation dans le premier poste intervient au terme de la préparation personnalisée, professionnalisante qui suit l'entrée en formation dans les écoles du service public.

2.5.1 Le moment auquel doit intervenir l'affectation anticipée sur le premier poste

Dans le système présent, cette affectation marque la rupture du lien entre l'école et l'élève puisque celui-ci est le plus souvent titularisé dans ses fonctions dès sa sortie, quelque fois même avant que la scolarité proprement dite ait pris fin, exceptionnellement quelques mois après la prise de poste.

Cette situation qui conduit à titulariser dans une fonction un agent avant même que sa capacité professionnelle ait pu être testée « in situ », est apparue contestable à l'ensemble des membres de la mission.

Substituer la manière de servir de l'agent dans ses premières responsabilités comme condition de sa titularisation au régime qui prévaut aujourd'hui, emporte évidemment toute une série de conséquences et notamment sur le moment auquel doit débiter cette mise en situation professionnelle.

Pour l'ensemble des membres de la mission, cette prise de poste doit se situer beaucoup plus précocement que dans le système actuel c'est-à-dire au terme de cette formation personnalisée et professionnalisée à durée fortement abrégée, telle qu'elle a été décrite précédemment.

Pour autant, et c'est là que se situe la nouvelle relation à créer entre l'école de formation et l'agent, l'affectation de celui-ci dans son poste n'impose pas nécessairement une rupture entre l'agent et l'établissement qui l'a accueilli.

Plusieurs modalités de mise en œuvre de la préparation à la prise de poste sont envisageables.

Ce peut être un partage des tâches entre l'école et l'administration d'accueil, la formule choisie pouvant en ce cas varier : première expérience du poste suivi d'un bilan des compétences restant à acquérir, effectué par l'employeur à partir duquel le complément de formation sera organisé ;

Mission sur la formation des agents de l'Etat

préparation en alternance caractérisée par des allers-retours entre le poste de première affectation et l'école ; apprentissage en situation à l'intérieur de l'administration d'accueil et sessions ponctuelles d'approfondissement organisées au sein de l'établissement initial de formation.

De l'ensemble des systèmes concevables dans la mise en place de cette nouvelle relation entre l'agent affecté dans son premier poste, son administration d'accueil et l'école qui l'a formé, **celui que je préconise, le plus simple et le moins coûteux, c'est celui de l'apprentissage complet dans l'administration de première affectation, assorti à l'école de quelques moments partagés d'échanges d'expériences et d'approfondissement à l'initiative de l'employeur.**

Pour faciliter la première prise de poste dans les conditions ci-dessus suggérées, les membres de la mission considèrent qu'il est nécessaire que l'agent nouvellement nommé puisse bénéficier du soutien d'un fonctionnaire expérimenté dans le service dont il relève.

2.5.2 Le rôle exact de « l'accompagnant » pendant la période de première prise de poste

La question de savoir comment il convient d'appeler cet accompagnant n'est pas essentielle. Le terme « tuteur » a été avancé. Mais dans le dispositif de formation proposé, cette dénomination paraît plus adaptée pour désigner les personnels de l'école chargée de mettre en œuvre et de suivre le déroulement des parcours personnalisés de formation organisés par l'établissement avant que les élèves n'aient reçu leur première affectation.

Le terme accompagnant est trop général.

On peut parler indifféremment d'un mentor ou d'un référent pour désigner la mission de ce fonctionnaire expérimenté qui, pendant le premier temps de l'affectation du nouveau recruté, pourra aider celui-ci. Il ne s'agit pas d'un « CORNAC » censé contrôler l'activité du nouvel agent qui s'inscrit tout naturellement dans la hiérarchie générale du service mais d'une personne suffisamment accessible, expérimentée et disponible susceptible de répondre aux interrogations du nouvel arrivant. Parmi les vœux souvent exprimés par les fonctionnaires rencontrés au cours de la mission, celui qui consiste à donner à ce référent un vrai rôle dans la facilitation de la prise de poste par le nouvel agent, est l'un de ceux qui revient le plus régulièrement ⁽⁶⁰⁾:

⁽⁶⁰⁾ Voir annexe 12

Mission sur la formation des agents de l'Etat

- « L'administration doit identifier les fonctionnaires pouvant être des référents pour les jeunes fonctionnaires. » UFSM de Nantes (Unité de formation à la sécurité maritime), année de titularisation 2003
- « Il devrait être obligatoire pour chaque élève d'avoir un référent à sa première prise de poste. » ENSOP (école nationale des officiers de police), année de titularisation 2004
- « Le soutien d'un référent sur les premiers temps de la prise de poste pourrait être une bonne solution. » IRA de Lille, année de titularisation 2008

D'ailleurs ce système existe ponctuellement mais avec des raffinements et des complexités qui en altèrent l'efficacité : ce peut être lors de ces stages dits « cousin » qui existent lorsque l'agent est affecté dans un poste comparable à celui qui lui sera ultérieurement dévolu, pour observer, noter mais sans avoir à décider ; ce peut être aussi dans son vrai premier poste mais alors sans assumer aucune responsabilité, l'organisation prévoyant qu'il peut trouver dans la présence d'un collègue plus ancien une acclimatation à ses nouvelles fonctions. La réalité de l'organisation administrative montre qu'en fait ces périodes de recouvrement sont impossibles.

Je préconise donc un système plus simple : celui de l'affectation effective sur le premier poste, la mise en situation de responsabilité, dans les conditions habituelles et le soutien effectif d'un référent pendant le premier temps de l'affectation.

Reste que pour que ce système fonctionne, la disponibilité du « référent » est importante. Une valorisation de cette fonction doit être donc actée : prise en compte de cette mission dans l'évaluation individuelle et le déroulement de carrière de celui-ci, décharge de travail, rémunération supplémentaire ... Aux responsables des ressources humaines de concevoir ces incitations et de faire de cette mission du référent une fonction recherchée par les fonctionnaires expérimentés du service.

Une dernière question se pose : celle de la condition juridique dans laquelle se trouve l'agent pendant cette première affectation.

2.5.3 Le statut de l'agent dans son premier poste

Les membres de la mission ont unanimement considéré que le dispositif qui, à ce jour, autorise la titularisation dans l'emploi d'agents publics, avant même qu'ils n'aient exercé une vraie responsabilité, devait être revu. Cette situation tient sans doute au fait que les écoles de formation de fonctionnaires étant considérées comme des écoles d'application, la titularisation en fin de formation a paru constituer la suite logique de cette analyse.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

On sait que, sur ce point, les situations sont contrastées : dans les écoles interministérielles (ENA, IRA), la titularisation intervient en fin de scolarité ; dans les écoles ministérielles, la situation est variable : tantôt elle intervient en cours de scolarité (c'est le cas pour l'Ecole des Impôts et du Trésor notamment), tantôt elle coïncide avec la fin de la scolarité (Ecole nationale de la magistrature (ENM), Ecole Nationale Supérieure de Police (ENSP), tantôt elle intervient postérieurement (Ecoles Nationales de Police). Dans plusieurs filières, le moment de la titularisation de l'agent tel qu'il est aujourd'hui établi, fait à proprement parler obstacle à des évaluations de celui-ci : ainsi à l'ENI, alors que la scolarité, d'une durée totale de 18 mois, se partage entre 12 mois d'enseignement théorique suivis de 6 mois de stage, la titularisation intervient avant même le début de la période de stage.

Dans la logique d'une solution qui préconise l'anticipation de la première affectation et une formation pratique effectuée en situation, il paraît logique de subordonner la titularisation de l'agent à l'appréciation portée sur sa manière de servir dans la première affectation qu'il reçoit.

Quelle est alors la situation de l'agent dans cette première affectation ?

Il convient de distinguer ici le cadre juridique de la titularisation du moment auquel celle-ci peut intervenir.

S'agissant du cadre juridique, il convient tout d'abord de préciser que dans le système proposé, le fonctionnaire affecté dans son premier poste n'y suit pas un stage au sens commun du terme ; il est un agent qui, nommé et déjà posté sur un emploi, se trouve dans une situation probatoire et provisoire puisque, selon une jurisprudence ancienne du Conseil d'Etat, la nomination dans un corps comme stagiaire ne confère à l'agent aucun droit à être titularisé.

La marge de manœuvre de l'administration est donc large : lorsqu'elle estime qu'un stagiaire n'est pas apte à exercer les fonctions auxquelles il est appelé, elle peut légalement refuser de le titulariser sans avoir à en justifier auprès de l'intéressé. Cette nécessité d'opposer un refus de titularisation lorsqu'il est fondé est d'autant plus impérieuse que dans le système de fonction publique français à l'heure actuelle, la titularisation est synonyme non pas seulement d'accès à un emploi mais à toute une carrière. Ce rôle accru donné à l'administration dans la titularisation s'inscrit dans la suite logique des propositions déjà développées qui préconisent son implication directement dans le recrutement des agents. Dans la mesure en effet où le futur employeur prend les dispositions nécessaires pour veiller à l'organisation, au déroulement et au contenu des recrutements, il est légitime de renforcer son rôle dans la décision de titularisation.

De surcroît, on peut penser qu'un maniement moins retenu du refus de titularisation autoriserait d'autant plus d'audace dans le recrutement. En effet, le constat d'une tendance lourde des

Mission sur la formation des agents de l'Etat

jurys à préférer des personnalités présentant une certaine homogénéité, trouve certainement en partie son explication, dans la crainte que des candidats, d'abord trop atypiques, s'avèrent inaptes au service. De telles préventions seraient levées si l'administration exerçait dans sa plénitude le pouvoir d'appréciation de l'aptitude professionnelle des stagiaires recrutés à l'issue de leur formation dans les écoles et en tiraient toutes les conséquences.

Cela ne signifie pas d'ailleurs que la direction de l'école de formation initiale doive être totalement écartée de ce processus :

Dès l'instant en effet, ou du fait des sessions d'approfondissement, de restitutions collectives d'expérience ou de perfectionnement, un lien est conservé entre l'administration d'affectation et l'école de formation initiale, la prise d'avis de celle-ci dans la décision de titularisation, effectuée par l'administration, serait certainement la bienvenue.

La généralisation de ce processus qui subordonne la titularisation de l'agent à un exercice effectif de responsabilités dans un premier poste, se heurte à des obstacles potentiels :

- l'un est d'ordre juridique puisque l'article 5 du décret du 7 octobre 1994 renvoie aux statuts particuliers de chaque corps la fixation de la durée du stage et des conditions dans lesquelles celui-ci peut être éventuellement prorogé ;

- l'autre relève de la culture administrative qui prévoit que, hors le cas où un jury est appelé à se prononcer sur la valeur professionnelle du stagiaire, les commissions administratives paritaires compétentes doivent être consultées préalablement à toute décision de refus de titularisation ; il ne s'agit bien entendu ici que d'un avis consultatif même si, dans les faits, l'administration se rallie presque toujours à la position défendue par la partie syndicale de la commission.

Aucun de ces deux arguments ne me paraît devoir être retenu. Les règles juridiques évoluent, les pratiques administratives aussi. Le principe : « pas de titularisation possible sans que l'agent ait été placé en situation de responsabilité », paraît relever d'une bonne administration même si cela suppose que des textes existants soient modifiés pour prendre en compte cette exigence nouvelle.

Reste que le dispositif proposé de titularisation après la prise du premier poste soulève trois questions supplémentaires :

=> La première est relative à la durée au terme de laquelle la titularisation peut intervenir. Compte tenu de la diversité des situations considérées, des contraintes propres au fonctionnement de chaque administration, à la nature ou non des missions régaliennes de l'agent, à son niveau de

Mission sur la formation des agents de l'Etat

responsabilité, il est impossible d'imaginer une durée commune pour cet ensemble. Simplement, on peut suggérer que, compte tenu de la diminution du temps de scolarité dans les écoles d'une part, de la nécessité de pouvoir juger de l'action de l'agent placé en situation de responsabilité d'autre part, la durée au terme de laquelle la titularisation peut intervenir doit résulter d'une combinaison entre ces deux réalités.

=> La deuxième question que soulève le nouveau dispositif prévu pour la titularisation, consiste à savoir comment l'administration qui a pu refuser à un agent sortant de formation sa titularisation, peut pourvoir le poste laissé vacant.

La solution la plus simple consiste à ouvrir à l'administration la possibilité de recruter sur contrat à durée déterminée jusqu'à ce que le poste puisse, à nouveau, être occupé par un fonctionnaire stagiaire ou titulaire.

Cette possibilité devrait être consacrée prochainement par le législateur, puisque l'art. 9 du projet de loi relatif à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique propose de modifier l'art. 3 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 relative à la FPE et d'y prévoir la possibilité de recruter sur contrat pendant une durée maximale d'un an, pour faire face temporairement à la vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu ⁽⁶¹⁾; l'art. 10 du même projet de loi autorise également, dans une telle hypothèse, le recours à l'intérim, sauf sur un poste susceptible d'exposer au délit de prise illégale d'intérêt. Cette solution ne présente pas de difficulté en matière budgétaire, les règles découlant de la LOLF permettant indifféremment de rémunérer un fonctionnaire ou un contractuel.

=> La troisième question que soulève la proposition de n'autoriser la titularisation qu'après la prise du premier poste, concerne la situation de l'agent pendant cette période.

Fonctionnaire stagiaire pendant toute la période comprise entre le recrutement et la titularisation, l'agent concerné peut-il relever d'un statut contractuel de droit public ? ⁽⁶²⁾

Il ne s'agirait pas d'un précédent : le dispositif PACTE fait succéder, à une période d'emploi sous contrat, la décision de titulariser la personne recrutée par ce biais ou non. Il en va de même du dispositif de recrutement de personnes handicapées prévu au II de l'art. 27 de la loi du 11 janvier 1984⁽⁶³⁾.

⁽⁶¹⁾ Texte du projet de loi complétant l'art. 3 : « Toutefois, des agents non titulaires peuvent être recrutés (...) pour faire face temporairement et pour une durée maximale d'un an à la vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu dans les conditions prévues par le présent titre ».

⁽⁶²⁾ Dans son allocution à l'occasion de la visite de l'IRA de Nantes le 19 septembre 2007, Monsieur Nicolas Sarkozy, Président de la République, n'exclut pas la possibilité d'un contrat de droit privé : « je suis convaincu que pour certains emplois de la fonction publique il serait souhaitable qu'on laisse le choix aux nouveaux entrants entre le statut de fonctionnaire ou un contrat de droit privé négocié de gré à gré. Cela donnerait de la souplesse et du sang neuf. Et cela élargirait les possibilités de choisir. »

⁽⁶³⁾ Les personnes mentionnées aux 1°;2°;3°;4°;9°;10° et 11° de l'article L. 323-3 du code du travail peuvent être recrutées en qualité d'agent contractuel dans les emplois de catégories A, B et C pendant une période correspondant à la durée de stage

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Un tel statut offrirait une souplesse certaine dans l'organisation de la scolarité, tout d'abord en ce qui concerne la mise en place d'une formation plus personnalisée, dont le déroulement et le contenu pourraient faire l'objet d'une contractualisation entre l'élève fonctionnaire et l'école qui l'accueille ⁽⁶⁴⁾.

Par ailleurs, ce statut contractuel ne poserait pas de difficulté en ce qui concerne les élèves issus du concours externe et du troisième concours. En ce qui concerne les élèves issus du concours interne ou de ce qui s'y substituera comme je le préconise par généralisation de la RAEP, ils seraient détachés « sur contrat » ⁽⁶⁵⁾ auprès de l'école chargée de leur formation, puis auprès de l'administration dont dépendrait leur première affectation à la sortie, jusqu'à titularisation (ou non) dans leur nouveau corps (le détachement est déjà, actuellement, la position des élèves internes des écoles de la fonction publique : cf. le 10° de l'art. 14 du décret n°85-986 du 16 septembre 1985 relatif au détachement).

Une intervention législative serait toutefois nécessaire pour faire basculer la période de formation des fonctionnaires sous un régime contractuel (puisque l'art. 3 de la loi du 13 juillet 1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires dispose qu'il ne peut être dérogé que par la loi au principe selon lequel les emplois permanents du service public administratif sont occupés par des fonctionnaires). Cette intervention consisterait en une adaptation de l'art. 3 de la loi du 11 janvier 1984 ; la teneur des contrats conclus pourrait être encadrée par des dispositions réglementaires s'inspirant de celles du décret de 1994 relatif aux fonctionnaires stagiaires.

Cette question a été débattue au sein de la mission. Une majorité des membres se déclarant favorable à la contractualisation de cette période. Ce n'est pourtant pas la solution qu'au final je préconise du fait notamment de la complexité des dispositions à prendre pour traduire dans les faits cette proposition.

Et puis il y aurait quelque chose de contradictoire dans ce dispositif qui propose, tout d'abord, d'impliquer davantage les administrations employeurs dans le recrutement et donc de ce fait d'éliminer a priori les candidats ne remplissant pas les conditions requises pour occuper ce poste, ensuite de ne permettre la titularisation de l'agent qu'à l'issue de sa première prise de poste et enfin

prévues par le statut particulier du corps dans lequel elles ont vocation à être titularisées. Le contrat est renouvelable, pour une durée qui ne peut excéder la durée initiale du contrat. A l'issue de cette période, les intéressés sont titularisés sous réserve qu'ils remplissent les conditions d'aptitude pour l'exercice de la fonction. Les dispositions de l'alinéa précédent s'appliquent aux catégories de niveau équivalent de La Poste, exploitant public créé par la loi n°90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom. Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application des deux alinéas précédents, notamment les conditions minimales de diplôme exigées pour le recrutement en qualité d'agent contractuel en catégories A et B, les modalités de vérification de l'aptitude préalable au recrutement en catégorie C, les conditions du renouvellement éventuel du contrat, les modalités d'appréciation, avant la titularisation, de l'aptitude à exercer les fonctions. Ce mode de recrutement n'est pas ouvert aux personnes qui ont la qualité de fonctionnaire.

⁽⁶⁴⁾ Aux Pays-Bas, la période d'essai pour les agents publics dure généralement deux ans ; durant cette période, l'agent public stagiaire se trouve dans une situation contractuelle de droit commun. Voir annexe 12.

⁽⁶⁵⁾ Les règles régissant les fonctions exercées par un fonctionnaire détaché peuvent résulter d'un contrat de travail : cf par exemple TC 15 mars 1999 Délégué du Gouvernement c/ Mme Ripert.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

d'accompagner ce nouveau régime d'un changement de condition juridique : de fonctionnaire stagiaire à contractuel de droit public. Mieux vaut sur ce point s'en tenir à la situation actuelle qui fait des élèves en formation des fonctionnaires stagiaires et les maintient dans cette situation jusqu'à leur titularisation après qu'ils aient été jugés sur leur façon de servir dans leur premier poste.

- ***MESURE N°22 : organiser l'apprentissage complet dans l'administration de première affectation***
- ***MESURE N°23 : organiser le soutien effectif du nouvel agent par un référent pendant le premier temps de l'affectation***
- ***MESURE N°24 : prendre en compte la mission du référent dans son évaluation individuelle et dans son déroulement de carrière***
- ***MESURE N°25 : subordonner la titularisation du nouvel agent à l'appréciation portée sur sa manière de servir dans la première affectation qu'il reçoit***
- ***MESURE N°26 : ouvrir à l'administration la possibilité de recruter sur contrat à durée déterminée pour les postes laissés vacants suite à un refus de titularisation***

2.6 Assurer à tous les agents une employabilité pérenne

Appliquée à la fonction publique, cette affirmation, peut surprendre tant s'est accréditée l'idée selon laquelle, la fonction publique étant synonyme d'emploi à vie, la personne qui y est admise est assurée de la pérennité de son engagement et de son emploi.

Or les deux situations ne se recouvrent plus et ceci pour plusieurs raisons :

L'évolution des missions de l'Etat, le fait que limitant ses interventions dans certains secteurs il les développe dans d'autres et doit, de ce fait, s'associer de nouvelles compétences au détriment d'autres, les nouvelles répartitions dans les catégories d'agents (suppression des fonctionnaires de catégorie D, diminution des besoins en personnels de niveau C ...), tout ceci contribue à ce que même dans la fonction publique des agents puissent perdre leur emploi ou être conduits à changer de fonction ou de corps.

Dès lors, pour situer le niveau respectif de responsabilité des agents recrutés dans la fonction publique et de leur employeur, mieux vaut parler aujourd'hui de l'obligation pour celui-ci d'assurer à tous ses personnels une employabilité pérenne dans la sphère publique ou à l'extérieur.

Cela veut dire que la responsabilité de l'employeur public, initiée par son implication plus forte comme suggéré ci-dessus dans le recrutement de ses agents au moment des épreuves organisées à cet effet, poursuivie au temps de l'apprentissage vers le premier emploi, doit se prolonger ultérieurement par l'obligation où il se trouve d'assurer à tous ses agents une employabilité pérenne.

Le paradoxe en effet c'est qu'aujourd'hui pour toute une série d'agents publics, contractuels de longue durée, personnels concernés par des restructurations de service ou des engorgements d'effectifs dans le corps initialement choisi, le droit de la fonction publique est, dans les faits, moins protecteur que le droit du travail. Monsieur Jean-Ludovic Silicani a fait référence à cette situation dans le livre blanc sur l'avenir de la fonction publique.

Cette question dépasse très largement le cadre de ma mission. Elle n'est donc évoquée ici que comme un prolongement naturel du nouveau rôle suggéré à l'administration en matière de ressources humaines, au moment du recrutement des agents, dans la définition de leur formation et dans leur accompagnement au moment de la première prise de poste avant titularisation.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Tel est d'ailleurs l'esprit des mesures prises en Conseil de modernisation des politiques publiques le 12 décembre 2007, qui organisent l'ouverture d'un chantier ressources humaines dans la fonction publique articulé autour de trois objectifs :

- dynamiser les parcours professionnels et créer pour chaque fonctionnaire un droit effectif à la mobilité ;
- développer la culture du résultat ;
- ouvrir et diversifier le recrutement dans la fonction publique.

Tel est aussi le sens des réformes en cours en matière de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences au sein de chaque ministère et des conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines qui, autour du directeur général de l'administration et de la fonction publique, associent l'ensemble des ministres concernés. C'est évidemment principalement à partir du premier objectif rappelé en Conseil de modernisation des politiques publiques – celui qui préconise une dynamisation des parcours professionnels – que doivent s'articuler les mesures propres à maintenir l'agent en situation d'employabilité pérenne et notamment, lorsque, par suite de restructurations et d'évolution des métiers, des emplois publics sont supprimés.

L'employabilité va bien au-delà des mesures techniques qui peuvent préparer à la mobilité professionnelle pour faciliter le passage d'un emploi à un autre ou d'un corps à un autre corps. C'est un principe de gestion à partir duquel la direction des ressources humaines d'une administration garantit à l'agent qu'elle a recruté, à quelque niveau qu'il soit et à quelque catégorie il appartienne, son maintien à un niveau constant d'opérationnalité dans son métier initial ou dans un autre auquel elle le prépare.

Les directions des ressources humaines de chaque ministère, dont c'est la responsabilité, peuvent désormais être aidées dans cette démarche de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (la GPEEC)⁽⁶⁶⁾, par le répertoire interministériel des métiers élaboré par la DGAFP et, lorsqu'il est établi comme ce doit désormais être la règle pour toutes les administrations, par le répertoire des métiers du ministère concerné⁽⁶⁷⁾.

L'employabilité consiste tout d'abord à analyser comment, au regard des compétences attendues du titulaire de l'emploi de référence, l'agent en poste se situe : l'entretien annuel d'évaluation désormais en cours de généralisation permet de situer le niveau de positionnement de l'agent par rapport aux compétences requises. Les actions de formation continue qui peuvent à ce moment là paraître opportunes pour établir une meilleure adéquation entre le poste et l'agent,

⁽⁶⁶⁾ L'expression GPEEC qui figure dans de nombreux textes a été retenue. Il serait beaucoup plus simple de parler de gestion des ressources humaines (GRH) dans la fonction publique. Cette dernière formulation est d'ailleurs celle que privilégie actuellement la DGAFP.

⁽⁶⁷⁾ Le Répertoire interministériel des métiers de l'État a été élaboré au cours du dernier trimestre 2005 par 320 représentants des ministères et des organisations syndicales. Ce travail collectif et interministériel a permis d'identifier 230 « métiers ». Le Rime répond à une exigence de renouvellement des méthodes de gestion des ressources humaines. Face à ces enjeux, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière ainsi que de nombreux ministères ont déjà élaboré des répertoires des métiers.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

contribuent elle-même à l'employabilité mais elles ne la recouvrent pas entièrement. Celles là sont plus techniques, celle-ci d'une certaine manière est plus d'essence morale. Elle prend toute sa signification lorsque, les emplois venant à disparaître, la question de la réorientation de l'agent vers d'autres métiers du secteur public voire celle de sa pérennisation dans la fonction publique, se pose.

On peut évidemment, par des mesures techniques et notamment à partir des répertoires des métiers, faciliter le passage d'un corps à l'autre ; on peut également interdire à une administration de s'opposer au départ d'un agent vers un autre poste ; on peut généraliser le détachement et les possibilités d'intégration, toutes mesures désormais décidées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

Pour autant lorsque le maintien de l'agent dans le secteur public se heurte à des impossibilités, sa réorientation vers d'autres métiers extérieurs à la fonction publique originelle voire au secteur public en général, pose la question de son maintien en situation d'employabilité en termes singulièrement nouveaux. Cette mission est avant tout celle des D.R.H. ; elle suppose par ailleurs pour être assumée une diversité dans les régimes d'emplois des salariés du secteur public (statut du fonctionnaire ou contrat négocié de gré à gré pour des durées variables ...).

S'agissant des D.R.H. dans l'administration publique, force est de reconnaître qu'à ce jour leur positionnement dans les administrations centrales est assurée de façon très variable. Dans certains cas ces fonctionnaires partagent cette compétence avec d'autres missions ; dans d'autres cas ils sont communs à plusieurs ministères ; parfois encore la multiplicité des intervenants en la matière fait perdre de la substance à leur fonction. Les membres de la mission convaincus que le recrutement et la formation initiale des agents publics d'une part, leur maintien en situation d'employabilité pérenne d'autre part, constituent les deux aspects d'un même engagement, recommandent la présence dans chaque ministère d'un directeur central des ressources humaines fort, positionné directement auprès du secrétaire général et associé à la définition de la stratégie. La question de savoir si ce directeur central doit avoir un correspondant dans les nouvelles structures de l'organisation de l'Etat en région mérite d'être posée. En effet, avant la LOLF, dans plusieurs ministères dont celui de la santé, l'administration centrale répartissait la ressource par corps entre les régions. Elle déterminait un effectif budgétaire autorisé (EBA) très précis. Les services déconcentrés, quant à eux, se plaçaient systématiquement en position de demandeur avec pour objectif de remplir leur EBA sans pouvoir le modifier en cours d'année. Désormais, avec la LOLF, l'administration centrale du ministère de la santé, prise comme illustration de ces nouvelles pratiques, répartit un plafond d'emplois et de masse salariale par BOP régional. Grâce à une déconcentration managériale effectuée au profit des DRASS, émerge ainsi au niveau régional un processus de gestion des emplois. De même au ministère de l'intérieur, dans le cadre des entretiens de gestion, organisés tous les quatre ans dans chaque préfecture, un dialogue s'est établi entre l'encadrement des préfectures et l'encadrement des directions centrales.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Reste qu'au-delà de l'organisation préconisée d'un D.R.H. à compétences renforcées par ministère, l'employabilité pérenne des agents publics suppose pour être assurée, une plus grande diversité de régime d'emplois - comme c'est le cas en Italie et en Allemagne notamment ⁽⁶⁸⁾ -, que celle qui prévaut aujourd'hui dans tous les ministères, exception faite du ministère de la défense.

Ce département en effet constitue une structure dans laquelle la diversité des missions et la technicité des métiers assumés par les agents trouvent leur traduction dans une multiplicité de régimes d'emplois : civils pour les uns, militaires liés par des contrats de courte, de moyenne ou de longue durée, personnels sous statut ... pour les autres. Cette diversité de missions et donc la nécessité de les organiser sous des régimes propres, n'est pas spécifique aux armées : on la retrouve dans beaucoup d'autres champs de l'action publique en matière civile, qu'il s'agisse de celles qui relèvent du MEDATT, du ministère de la culture, du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

Simplement les armées, et singulièrement depuis la professionnalisation décidée en 1995, en ont tiré les conséquences et ont donc organisé des régimes d'emplois différents pour les agents qu'elles recrutent pour des temps variables, dans le cadre, il est vrai, d'un statut spécifique.

Cette spécificité a une contre partie : les armées consacrent une part essentielle de leur budget formation ⁽⁶⁹⁾ au maintien en situation d'employabilité pérenne, non seulement des personnels sous statut ou sous contrat de longue durée, mais aussi -et c'est là que se situe la particularité- de ceux qui, parvenus au terme de leur contrat ou de leur engagement statutaire, sont réorientés et préparés à assumer d'autres emplois dans le cadre de l'engagement pris antérieurement de maintenir les agents en situation d'employabilité pérenne.

Parmi les mesures décidées dans le cadre du chantier G.R.H. lors du Conseil de Modernisation des Politiques Publiques du 4 avril 2008, il en est deux qui s'inspirent du dispositif qui fonctionne au sein des armées : il s'agit des primes qui visent à encourager la mobilité et de la création d'une indemnité de départ volontaire destinée à accompagner la réorganisation des services.

Pour que de telles mesures aboutissent au résultat recherché et soient vécues par les agents concernés non comme une exclusion mais comme un dispositif d'incitation à une réorganisation de parcours professionnel, il convient que l'employeur public se montre particulièrement exemplaire dans le maintien en employabilité de tous ses agents, quels que soient leurs grades, leurs appartenances catégorielles ou leur régimes d'emplois (contractuels, vacataires à temps plein, titulaires ...).

⁽⁶⁸⁾ Voir annexe 12

⁽⁶⁹⁾ Le ministère de la défense a dépensé 648 056 000 € pour la formation initiale et 1 352 001 000 € pour la formation continue en 2007.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Ceci constitue un autre aspect de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC), et du rôle que doit remplir le D.R.H. auprès de ses agents : celui d'être très actif en matière de formation continue.

- **MESURE N°27 : mettre en place un directeur central des ressources humaines dans chaque ministère**
- **MESURE N°28 : organiser une plus grande diversité de régime d'emplois (statuts, contrats de courte ou longue durée...)**

2.7 Faire de la formation continue un outil du management actif de la fonction publique d'Etat

« Pas de mobilité, pas de perspective d'évolution sans formation continue. Pas de gestion humaine si le dialogue avec sa hiérarchie se limite à la notation. Ce sont de véritables procédures d'évaluation qui impliquent l'engagement de l'encadrement et la définition d'objectifs de travail précis qui doivent se substituer aux pratiques de notation que nous connaissons aujourd'hui. »⁽⁷⁰⁾

L'analyse des réponses données par les 169 écoles de formation recensées, les indications fournies par les secrétaires généraux de ministères mettent en évidence le fait que la plupart des établissements de formation initiale sont aujourd'hui impliqués dans des actions de formation continue ; avec des intensités variables selon les écoles : faiblement pour certaines d'entre elles (écoles des Impôts, du Trésor ou des Douanes notamment), de façon plus importante pour les écoles d'ingénieurs en général et pour les écoles interministérielles, avec beaucoup d'intensité pour les écoles de spécialisation des armées. Dans le même temps, les ministères ont développé à Paris et sur l'ensemble du territoire national de nombreuses unités spécifiquement dédiées à la formation continue qui dans la plupart des cas fonctionnent de façon autonome sans lien avec les écoles de formation initiale : nous en avons recensé 472.

Les cartes jointes ⁽⁷¹⁾ mettent en évidence l'intense maillage du territoire national sur ce point.

Pour des raisons de cohérence et de maîtrise des coûts un rapprochement de ces deux dispositifs s'impose.

Les réformes proposées dans ce rapport qui visent à personnaliser et à professionnaliser la première formation, ainsi qu'à organiser un nouveau rôle des administrations d'affectation et des écoles dans la titularisation de l'agent, conduisent tout naturellement à positionner davantage celles-ci sur le champ de la formation continue et à légitimer le renforcement de leur action dans ce domaine. Il s'agit ici pour elles d'un champ de développement qui peut être considérable.

Des rapports récents ont mis en évidence l'importance des investissements que la puissance publique en général réserve à la formation de ses agents.

⁽⁷⁰⁾ Extrait de l'allocution de Monsieur Nicolas Sarkozy, Président de la République, à l'occasion de sa visite à l'IRA de Nantes, le 19 septembre 2007

⁽⁷¹⁾ Voir annexe 5

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Il est à noter que ces chiffres situent l'investissement public très favorablement au regard de ce qui y est consenti dans le domaine privé en moyenne puisque cet investissement représente près de 13 % de la dépense nationale de formation ⁽⁷²⁾.

Néanmoins toutes les études s'accordent pour noter de réelles disparités tant entre ceux que l'on pourrait appeler les employeurs (ministères, collectivités territoriales, etc....) qu'entre les différentes catégories professionnelles.

Ainsi note-t-on que, si certains ministères sont particulièrement ouverts, offrant un volume important de formation à leurs agents, d'autres en revanche se distinguent par la relative faiblesse de leurs actions. Toutefois les données n'étant pas homogènes les comparaisons sont délicates ⁽⁷³⁾.

De même, les différences entre catégories sont nettes. On retrouve ici un trait bien connu dans le secteur privé : « la formation appelle la formation ». Plus un individu est formé initialement, plus à la fois sa trajectoire de carrière et son appétence personnelle l'amèneront à bénéficier de formations complémentaires. Ainsi ressort-il du livre blanc sur la fonction publique que si les agents de catégorie A ont disposé en moyenne de 13 jours de formation en 2005, les B en ont reçu 10 et les C 6 jours ⁽⁷⁴⁾.

Mais le paysage institutionnel change rapidement sur ce point.

Le droit individuel à la formation reconnu dans l'accord cadre du 21 novembre 2006, a été repris dans la loi du 2 février 2007 modifiant l'article 22 de la loi du 13 juillet 1983. Le fonctionnaire se voit ainsi reconnaître un droit à formation tout au long de la vie d'une durée de 20 heures par an cumulables sur 6 ans comme c'est déjà le cas dans le secteur privé.

Par ailleurs, la publication en juin 2006 d'une première édition du répertoire interministériel des métiers de l'Etat (RIME) qui complète celui établi pour la fonction publique territoriale et hospitalière, présente un panorama des fonctions et des besoins en compétences qui y sont liés.

A partir d'un tel outil, aujourd'hui en voie d'être repris et décliné par ministère ainsi que de la mise en place d'un plan de gestion prévisionnel des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) par ministère, les moyens permettant de construire des parcours professionnels et de recenser les besoins de formation existent déjà pour une part, existeront davantage lorsque tous ces outils seront disponibles.

⁽⁷²⁾ Source : étude de la DARES (Premières Informations, Premières Synthèses, n°13.3, mars 2006.

⁽⁷³⁾ « Les comparaisons entre administrations sont difficiles à faire » p 19, Béatrice Gille, Rapport sur la formation continue des agents de la fonction publique d'Etat, comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, 2007.

⁽⁷⁴⁾ DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, 2006-2007.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

D'ores et déjà la DGAFP accompagne le processus en organisant des conférences annuelles de GPRH où les différents ministères, sur la base de rapports précis et encadrés en matière de GPEEC (stratégies locales de modernisation de la fonction publique et formation) échangent, afin de renforcer la cohérence de ces actions locales avec la politique générale portée par le ministère de la fonction publique.

Telle se présente aujourd'hui la situation.

Les esprits et les pratiques ont manifestement et très profondément évolué au cours des 10 dernières années et plus radicalement encore depuis la fin 2006. Les années 2007 et 2008 ont permis une accélération importante de ce changement, les réflexions, rapports et textes se succédant à un rythme extrêmement rapide. Les écarts qui existaient en matière de relation GRH / carrière / formation avec le secteur privé sont en train de se réduire... tout du moins sur le papier.

Les propositions qui suivent ont déjà, pour nombre d'entre elles, été formulées dans les trois rapports présentés ⁽⁷⁵⁾.

On peut rassembler ces propositions autour de trois recommandations principales :

- une formation plus ouverte ;
- une formation valorisée tout au long de la vie ;
- une formation qualifiante voire diplômante.

2.7.1 Une formation plus ouverte

La mise en œuvre d'un tel objectif nécessite que soit redessiné le paysage des centres de formation à partir d'un rapprochement entre les trois fonctions publiques et d'une nouvelle organisation territoriale.

Le rapprochement des écoles de formation des trois fonctions publiques et les spécialisations par métier devraient, en effet, faire apparaître des pôles géographiques et de compétence répartis sur l'ensemble du territoire.

Ce réseau d'écoles du service public ainsi redessiné devrait assurer la formation continue pour les axes de formation au métier et d'adaptation à l'emploi. Un premier exemple d'ébauche de ces rapprochements peut être illustré à partir d'Agro ParisTech : cet établissement à caractère scientifique, culturel et professionnel est issu du rapprochement de l'ENGREF, de l'INA P-G et de

⁽⁷⁵⁾ Le rapport Béatrice Gille, *Rapport sur la formation continue des agents de la fonction publique d'Etat, comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, 2007, le rapport Desforges-Chalvron et le Livre Blanc sur l'avenir de la fonction publique par Jean-Ludovic Silicani.*

Mission sur la formation des agents de l'Etat

l'ENSIA ; il propose des formations initiales et des formations professionnelles continues pour ces dernières sur 3 sites en France.

Autre exemple d'un centre coordonné, la création autour de l'ENA à Strasbourg, suggérée dans le livre blanc sur l'avenir de la fonction publique, d'un centre chargé des formations supérieures. Monsieur Jean-Ludovic Silicani propose d'y former ensemble les administrateurs des 3 fonctions publiques, un tronc commun assurant une culture partagée de management public, les spécificités étant elles-mêmes enseignées dans des modules particuliers.

De ce point de vue, l'Ecole Européenne d'Administration (EAS) créée en 2005, fournit un modèle intéressant. Etablissement bruxellois dépendant de la Commission, elle propose ses formations à l'ensemble des Institutions européennes (Parlement, Cour de Justice, Conseil, Cour des Comptes, Comité économique et social européen, Comité des régions et Médiateur européen). Les enseignements se déroulent à Bruxelles et à Luxembourg mais « d'autres lieux d'affectation peuvent être considérés »⁷⁶. La compétence de cette école est centrée sur les savoirs faire et les savoirs être, les contenus de savoirs techniques lui échappant. L'EAS est la seule habilitée à délivrer la formation obligatoire exigée par le statut lors du passage par promotion à la catégorie d'administrateur. Ce processus de certification qui a remplacé un concours interne concerne environ 150 agents par an. Issus d'une sévère sélection basée sur les entretiens annuels, le diplôme initial et la valorisation de l'ancienneté, les auditeurs, après 40 jours de formation dont 20 jours de travail individuel ou autonome, subissent 7 examens. Les 60% qui, en moyenne, réussissent, sont alors inscrits sur une liste d'aptitude, la certification étant valable à vie. Ainsi se trouve favorisée, outre la transmission des valeurs, une culture ainsi que la constitution de réseaux trans-institutions, tous éléments essentiels à l'efficacité du dispositif complexe de l'Union.

Le dispositif mis en place par les armées pour l'accès aux fonctions supérieures est également de ce point de vue très intéressant. Il pourrait inspirer les mesures à prendre pour la fonction civile⁽⁷⁷⁾ : il s'agit du Collège Interarmées de Défense (CID) et du Centre des Hautes Etudes Militaires (CHEM). Ces deux formations, très sélectives l'une et l'autre, la première ouverte à des militaires après 15 années d'activités environ, la seconde entre 5 et 10 ans plus tard constituent –sauf très rares exceptions- des passages obligés pour accéder aux grades supérieurs.

Il s'agit ici d'un exemple particulièrement significatif du rôle que la formation continue associée à l'évaluation constante de personnels depuis leur entrée en fonction ainsi qu'à un fort investissement personnel des candidats désireux de se promouvoir dans leur carrière, peut jouer dans le déroulement de celle-ci.

⁽⁷⁶⁾ *Décision du 26 janvier 2005.*

⁽⁷⁷⁾ *Voir les propositions du G 16, groupe des associations de la haute fonction publique*

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Cette expérience devrait inspirer d'autres secteurs de la fonction publique notamment dans la préparation à leurs responsabilités des agents qui ambitionnent d'accéder aux plus hauts postes de la fonction publique civile. L'ENA qui joue déjà un rôle important dans la préparation des administrateurs civils recrutés au tour extérieur à l'exercice de leurs nouvelles fonctions ainsi que des officiers qui intègrent le corps préfectoral, peut, par cette préparation des hauts fonctionnaires civils à l'exercice de nouvelles responsabilités au moyen de la formation continue, développer un nouveau métier dans lequel elle est pleinement légitime à s'investir. Passage obligé, sauf très rares exceptions, à certaines étapes de carrière, ces programmes fondés sur une pédagogie active et responsabilisante, feraient une large place à des apprentissages transversaux et seraient ouverts sur des problématiques d'avenir. La dimension exceptionnelle des intervenants, issus de tous horizons, le degré élevé d'exigence à l'égard des participants fortement sollicités en termes de réflexion et d'élaboration de leur programme, en feraient des lieux rares et convoités. L'ouverture, à l'international comme au secteur privé, serait une préoccupation constante des responsables de ces prestigieux programmes. Un système de tutorat serait mis en place pour stimuler et accompagner les participants.

2.7.2 Une formation valorisée tout au long de la vie

Cette formation continue doit être pleinement intégrée dans une logique de GRH. Elle obéit à une démarche d'ensemble dans le cadre d'une carrière construite où le potentiel et les compétences de chaque agent sont optimisés tant au regard des besoins de l'administration que de ses propres aspirations.

La formation devrait apparaître systématiquement à certaines occasions : ainsi devrait elle accompagner obligatoirement les étapes d'une carrière (changement de poste, de grade) ou encore diffuser largement les éléments clés de modification de l'environnement (réforme significative autant que simple changement de logiciel ...).

Parce qu'elle découle le plus souvent de la GPEEC, elle s'impose à l'agent comme à sa hiérarchie. Ce dernier point peut être sensible, notamment dans les petites équipes où l'absence d'une personne est vivement ressentie. La capacité d'un manager à faire évoluer ses collaborateurs est dans le secteur privé, l'un des critères d'appréciation de sa qualité... Pourquoi ne pas imaginer faire figurer cet élément dans les objectifs des responsables publics ?

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Le passeport formation prévu par le protocole d'accord du 21 novembre 2006 relatif à la formation professionnelle (qui depuis le décret du 24 août 2008⁽⁷⁸⁾ a été rendu obligatoire dans la fonction publique hospitalière et dont les modalités sont en cours de définition pour la fonction publique d'Etat) accompagne chaque fonctionnaire tout au long de sa vie professionnelle. Y sont consignées les informations concernant les formations ou modules de formation suivis, voire celles qui ne lui ont pas été autorisées. Les résultats obtenus en termes d'éventuelles qualifications ou de diplômes y sont également portés.

Tout ceci suppose une DRH forte et accompagnante sur un parcours professionnel d'ensemble. La fonction doit être créée systématiquement là où elle n'existe pas encore. Elle doit être valorisée et confiée à des personnalités reconnues, placées en lien direct avec le ministre ou le secrétaire général de chaque administration... comme le sont dans les grandes entreprises internationales les vice-président ressources humaines, membres du Comité Exécutif. Le positionnement même de la fonction est très significatif de l'importance qui est accordée à celle-ci... et par là même du rôle important de son titulaire. La stratégie des ressources humaines sera déterminée à son niveau, et la politique menée au travers de tout un maillage de responsables et correspondants qui lui « reportent ». Ces équipes doivent mettre au point des parcours professionnels types par référence auxquels les parcours professionnels individuels se situent ; ainsi le parcours type prévoit-il les compétences qui devront avoir été acquises, tant en terme d'expériences que de formations, avant l'accession à un niveau fonctionnel donné.

Il n'en demeure pas moins que, si la GRH est une fonction à part entière, elle est aussi un élément essentiel du management. Il y a donc là une responsabilité partagée entre une ligne fonctionnelle et une ligne opérationnelle ce qui suppose une collaboration parfois quelque peu complexe.

2.7.3 Une formation qualifiante voire diplômante

La reconnaissance de l'accession à un niveau de savoir ou de compétence constitue tout à la fois un facteur de motivation individuelle et de lisibilité.

Une simple qualification pourrait ponctuer la plupart des formations. Si celles-ci apparaissent trop courtes ou trop légères pour justifier par elles-mêmes une validation, un système de capitalisation pourrait être mis en place via le passeport formation. Le principe, simple, consisterait à considérer chaque formation comme une unité de valeur, l'obtention de la qualification supposant l'acquisition d'un certain nombre d'unités dans un programme préétabli. Dans la plupart des cas ceci permettrait, dans le cadre de parcours professionnels types, l'accès à certains postes.

⁽⁷⁸⁾ Décret n°2008-824 du 21 août 2008 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique hospitalière, article 3.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Des diplômes à part entière sanctionneraient les formations significatives. Délivrés en collaboration avec des institutions partenaires, ils permettraient à leurs détenteurs, outre une évolution dans le cadre de la fonction publique, une véritable employabilité.

Enfin la VAE et la RAEP déjà longuement évoquées précédemment, apparaissent comme des éléments essentiels pour lier, dans un parcours de carrière, les acquis de l'expérience et ceux de la formation. Il faudra néanmoins les faire évoluer de façon significative car les dispositifs en place aujourd'hui sont, d'une part lourds et complexes et d'autre part perçus comme dévalorisants.

Attractivité et employabilité sont deux mots clés en matière de formation.

Des partenariats multiples, privés comme publics, nationaux comme internationaux sont nécessaires à tous niveaux : conception et animation des cursus, évaluation et diplôme éventuel, gouvernance...

Les structures de ces centres ou instituts de formation, nées du rapprochement à établir entre centres de formation initiale et continue, devraient être relativement légères et privilégier la mobilité des acteurs. Un noyau de permanents en forte interaction avec le terrain et les partenaires académiques extérieurs constitue le schéma idéal. Les permanents eux même ne sauraient être en poste pour une durée trop importante, leur pertinence souffrant en effet dans des institutions de type professionnel, d'un trop long éloignement du terrain. A cet égard encore, l'enseignement militaire supérieur est exemplaire, mais il n'est pas le seul puisque les écoles du Trésor ont également des pratiques de mobilité sur un rythme de type quinquennal.

- ***MESURE N°29 : redessiner le paysage des centres de formation à partir d'un rapprochement entre les trois fonctions publiques et d'une nouvelle organisation territoriale ; organiser des regroupements entre écoles de formation initiale et centres de formation continue sous la forme de « Centres d'initiation et de perfectionnement professionnels »***
- ***MESURE N°30 : s'inspirer du dispositif mis en place par les armées pour l'accès aux fonctions supérieures***
- ***MESURE N°31 : mettre en place des parcours professionnels types avec les compétences qui devront avoir été acquises avant l'accession à un niveau fonctionnel donné***
- ***MESURE N°32 : veiller à une labellisation de la plupart des formations (qualification ou diplôme)***
- ***MESURE N°33 : supprimer les concours internes et les remplacer par la RAEP***

2.8 Organiser des partenariats au niveau européen et international

La fonction publique française ne peut plus se penser en dehors du contexte de la mondialisation et de la construction européenne. Si ces deux phénomènes pouvaient, il y a encore quelques décennies, paraître limités à la sphère économique, ce constat est aujourd'hui dépassé.

L'interprétation par la Cour de Justice des Communautés Européennes, du principe de libre circulation des travailleurs dans le sens de son application à l'ensemble des agents de la fonction publique, à l'exception des rares emplois étroitement liés à l'exercice de la souveraineté, ainsi que l'obligation d'ouvrir l'accès aux emplois de la fonction publique aux ressortissants européens sans que puisse leur être imposés le passage par un concours et par une école, imposent une telle ouverture. Par ailleurs, au-delà de ces obligations juridiques, la fonction publique de notre pays ne peut que gagner à s'ouvrir à ses homologues d'autres pays de l'Union européenne. Une telle orientation a des conséquences sur les missions des écoles de service public.

2.8.1 Les implications du droit communautaire

Elles ont déjà été mises en lumière ⁽⁷⁹⁾.

L'article 39 paragraphe 4 du traité instituant la Communauté européenne exclut du champ de la libre circulation des travailleurs les emplois relevant de l'administration publique. Mais la Cour de Justice des Communautés européennes, à partir de son arrêt du 17 décembre 1980 *Commission contre Belgique*, a donné à cette exception un contenu très restreint, réduisant les « emplois dans l'administration publique » aux postes comprenant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique ou ayant pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques.

Ainsi, l'accès à un corps ne peut être refusé à un candidat originaire d'un Etat membre de l'Union au motif que ce corps donne accès, parmi d'autres, à des emplois ayant trait à la puissance publique ou à la sauvegarde des intérêts de l'Etat. Enfin, l'exception ainsi définie ne porte que sur l'accès à l'emploi ; les conditions de travail (situation juridique ⁽⁸⁰⁾, salaire, formation, promotion, représentation des agents...) sont soumises sans restriction au principe de non-discrimination.

⁽⁷⁹⁾ Voir notamment Jean-Michel Lemoyne de Forges, *L'adaptation de la fonction publique française au droit communautaire : rapport au Ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire (2005)*.

⁽⁸⁰⁾ CJCE 16 juillet 1987 *Commission contre Italie*

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Les corps de la fonction publique dont l'accès est subordonné au suivi d'une période de scolarité dans une école de service public sont assimilés, par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, à des professions réglementées, c'est-à-dire à des professions dont les Etats conditionnent l'exercice à la détention d'un diplôme (CJCE 9 septembre 2003 Burbaud). Or, la qualification de profession réglementée entraîne l'application des textes sur la reconnaissance mutuelle des titres, telle qu'organisée, notamment, par la directive 89/48/CEE du 21 décembre 1988 relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans ; ce texte a été modifié en dernier lieu par la directive 2005/36/CE du 7 septembre 2005, dont la transposition par la France (qui devait intervenir avant le 20 octobre 2007) est en voie d'achèvement.

La conception du diplôme est elle-même fort large. Peu importe, ainsi, que la scolarité dans une école d'application ait pour objet la titularisation des élèves en fin de cursus et ne soit pas nécessairement validée par la délivrance d'un titre : si cette scolarité conditionne l'accès à un emploi, il s'agit d'un diplôme.

Pour l'accès à un emploi public d'un ressortissant d'un autre Etat membre de la Communauté, l'Etat d'accueil doit donc prendre en compte les diplômes obtenus dans l'autre Etat-membre ainsi que l'expérience professionnelle acquise (CJCE 7 mai 1991 Vlassopoulou ; CJCE 23 février 1994 Scholz). Le candidat ne devra pas être soumis à un concours d'entrée dans une école, s'il a déjà exercé la profession correspondante (CJCE 9 septembre 2003 Burbaud). Le périmètre des activités respectivement publiques et privées étant variable d'un Etat à l'autre (on pense notamment aux services de santé ou d'enseignement), l'Etat pourra être conduit à devoir prendre en compte une expérience assimilable à l'activité que le candidat communautaire se propose d'exercer, qu'il aura démontrée dans le secteur privé d'un autre Etat membre.

Les seules marges de manœuvre restant à la disposition de l'Etat sont la définition d'exigences linguistiques, pour autant que celles-ci soient raisonnables et utiles à l'exécution des tâches correspondantes (CJCE 28 novembre 1989 Groener). L'Etat peut également, mais dans des conditions qui seront étroitement contrôlées, soumettre le candidat à un stage d'adaptation ou à un test d'aptitude. Enfin, le refus d'équivalence pour l'accès à un emploi doit être motivé et il est susceptible de recours (CJCE 15 octobre 1987 Heylens).

La France s'est efforcée de se mettre en conformité avec ces exigences du droit communautaire. Différents décrets avaient, au cours des années 1990 et 2000, ouvert aux ressortissants communautaires la possibilité de se présenter aux concours de la fonction publique française avec un dispositif d'équivalence des diplômes exigé (décrets des 21 juillet et 30 août 1994), et mis en place un dispositif visant à prendre en compte les services accomplis dans un autre Etat de l'Union (décrets des 24 octobre 2002, 21 juillet 2003 et 24 mai 2004). La loi du 26 juillet 2005 parachève le dispositif en généralisant l'accès des ressortissants communautaires aux emplois de la

Mission sur la formation des agents de l'Etat

fonction publique, sous la seule exception des emplois dont les attributions ne sont pas séparables de la souveraineté ou comportent une participation à l'exercice de prérogatives de puissance publique.

Le dispositif de suppression de toute discrimination dans l'accès à l'emploi est ainsi juridiquement achevé, à quelques détails près, dans les textes. Il reste à le faire vivre en pratique avec la mise en place de dispositifs d'examen des équivalences.

L'Union européenne ne remet pas directement en cause l'existence des concours et des écoles de formation de la fonction publique : l'existence de ces institutions n'est pas, en elle-même, contraire aux traités ni au droit dérivé.

En revanche, les principes du droit communautaire s'opposent à leur caractère "monopolistique", c'est à dire au statut du concours comme seule voie d'accès à l'école, et au passage par l'école comme seule voie d'accès aux emplois concernés.

A l'entrée de l'école, pour accéder aux emplois, comme d'ailleurs, plus tard dans la carrière pour l'accès aux emplois supérieurs du corps, le dispositif de recrutement doit être en mesure d'intégrer des ressortissants des autres Etats qui, sans être passés par le concours ou par l'école, présentent des profils équivalents en termes de formation et/ou d'expérience professionnelle, et ce sous peine pour l'Etat qui ne respecte pas ce dispositif, de se voir reprocher un caractère discriminatoire.

2.8.2 Les conséquences sur les missions des écoles de service public

La bonne application du droit communautaire doit conduire les écoles de service public françaises à élargir leurs missions et leur horizon.

Elles doivent tout d'abord devenir des « centres de ressources » pour la mise en œuvre des dispositifs de reconnaissance des diplômes obtenus et des expériences professionnelles suivies à l'étranger, en assumant les tâches suivantes :

- a) Le développement des contacts avec leurs homologues étrangers.

Ces contacts sont en effet indispensables pour connaître le contenu des enseignements et des épreuves auxquels est conditionné l'accès dans les autres Etats membres, aux mêmes emplois

Mission sur la formation des agents de l'Etat

que ceux auxquels elles préparent. Une telle information est absolument nécessaire pour fournir un avis éclairé sur les aptitudes de candidats étrangers désireux de faire reconnaître en France l'équivalence de leur diplôme ou de leur expérience. Elle a d'ailleurs vocation à être utilisée, non seulement par les écoles elles-mêmes afin de traiter au mieux les demandes de reconnaissance d'équivalences de ressortissants communautaires désirant se présenter au concours d'entrée à l'école ou directement à la scolarité, mais aussi par les administrations qui recrutent et doivent faire face à des demandes de même nature au stade ultérieur de l'accès aux emplois.

De tels contacts doivent être structurés et permanents, de sorte que les informations indispensables au bon fonctionnement des dispositifs de reconnaissance d'équivalences soient tenues à jour. Dans l'idéal, ils s'apparenteraient à la mise en place de différents réseaux d'écoles de service public, définis par les métiers auxquels elles préparent : un réseau européen de centres de formation aux impôts, un réseau européen des écoles des cadres hospitaliers, etc.

Au-delà, ces réseaux pourraient œuvrer au rapprochement des enseignements et des épreuves ou, s'ils sont déjà suffisamment proches, à la mise en place de programmes d'échanges d'enseignants ou d'élèves.

b) L'organisation d'épreuves ou de stages de mise à niveau pour les candidats à des emplois publics en France, dans leur domaine de compétence, lorsque la reconnaissance de l'équivalence des diplômes ou de l'expérience du candidat a été subordonnée à une telle condition.

Cette catégorie de tâches s'intégrerait sans peine aux sessions susceptibles d'être proposées par les écoles dans le cadre de la formation continue des fonctionnaires.

c) La diffusion, vis-à-vis de leurs élèves, d'informations sur les métiers correspondants dans les différents pays de l'Union européenne à ceux auxquelles elles préparent, afin de mettre en évidence des perspectives d'emploi et de carrière hors de France.

d) La diffusion d'informations vis-à-vis des candidats étrangers, notamment ceux issus de pays où sont organisés des formations de qualité reconnue, susceptibles de fournir des recrues de valeur pour la fonction publique française.

Il convient d'insister, encore une fois, sur ce point : l'ouverture à l'international des écoles françaises de service public ne doit pas être effectuée à leur corps défendant, mais dans un objectif de promotion des qualités reconnues à l'étranger à la fonction publique française et d'enrichissement de celle-ci grâce aux apports des expériences étrangères. Une telle approche offensive devrait d'ailleurs être promue, non seulement au sein des écoles de service public, mais de l'ensemble de la fonction publique de l'Etat : de larges domaines de l'action publique sont encadrés par des règles communes (on peut mentionner des domaines aussi divers et variés que la surveillance des

Mission sur la formation des agents de l'Etat

installations classées, l'application des normes environnementales, le respect des droits de l'homme, le contrôle des règles de facturation de la TVA...) ou cherchent à atteindre des objectifs partagés, définis à un échelon supranational (respect de l'environnement, développement de la recherche, aide au développement, promotion de l'emploi des seniors, lutte contre le terrorisme...).

Si des spécificités nationales demeurent, il n'est plus concevable, dans un tel contexte, que les fonctions publiques européennes, courroies essentielles de l'action publique, continuent de s'ignorer.

Pour mettre fin à cette situation et faciliter la mise en œuvre des nouvelles missions que les écoles de service public devraient remplir, à brève échéance, pour que soit assurée la bonne application du droit communautaire, il serait pertinent d'associer des personnalités originaires d'autres Etats membres de l'Union européenne ou d'Etats tiers aux organes de gouvernance des écoles de formation des agents de l'Etat.

- ***MESURE N°34 : développer des contacts avec les homologues étrangers par la mise en place de réseaux (réseau européen de centres de formation aux impôts, un réseau européen des écoles des cadres hospitaliers, etc....)***
- ***MESURE N°35 : organiser des épreuves ou des stages de mise à niveau pour les candidats étrangers à des emplois publics en France***
- ***MESURE N°36 : diffuser au sein des écoles les informations sur les métiers correspondants dans les différents pays de l'Union européenne, afin de mettre en évidence des perspectives d'emploi et de carrière hors de France***
- ***MESURE N°37 : diffuser des informations sur les métiers de la fonction publique en France vis-à-vis des candidats étrangers***

2.9 Favoriser des regroupements d'écoles et de centres de formation continue sous la forme de « Centres d'initiation et de perfectionnement professionnels », en se référant aux filières et à partir de données géographiques.

La multiplicité des sites sur lesquels, au fil du temps, l'Etat a développé des centres de formation initiale et continue est génératrice de coûts élevés, de dispersion dans les initiatives et, au bout du compte, de confusion.

Si l'on ajoute à cela l'existence d'un réseau d'écoles ou de centres qui préparent à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière, quelquefois pour des métiers proches, s'agissant notamment de l'administration générale, de la gestion financière ou de l'expertise technique, un constat s'impose : celui d'un appareil public de formation surdimensionné au regard de ce que sont les besoins de formation des administrations.

Le regroupement de formations qui participent d'une même finalité professionnelle ainsi que d'un certain nombre d'écoles ou de centres s'impose donc.

Comment et selon quel schéma ?

=> Et tout d'abord, comment ?

La question du regroupement des formations et plus encore des écoles pose évidemment une question d'aménagement du territoire qu'il est impossible de traiter ici de façon concrète.

Dans la mesure en effet où certains établissements constituent pour des territoires au sein desquels ils sont implantés un élément de leur vitalité, à travers les personnels qu'ils emploient, les élèves ou stagiaires qui y sont formés, éventuellement les familles de ces derniers, les regroupements ne peuvent être envisagés qu'après que toutes ces données aient été considérées et les consultations locales entreprises. Même si une réflexion et des décisions tirées du constat de la multiplicité des sites de formation s'impose sur la façon d'éviter les doublons ou des coûts trop élevés liés à la faible activité de plusieurs centres, les solutions à promouvoir, compte tenu de leur implication sur la vie des territoires, dépassent évidemment le cadre de ce rapport.

En revanche, la question de savoir comment les écoles de formation initiale elles-mêmes, celles-ci et les autres centres de préparation à l'emploi public peuvent se regrouper ou fusionner, à

Mission sur la formation des agents de l'Etat

partir notamment des objectifs ci-dessus développés de professionnalisation des recrutements et des formations initiales et de réduction de leur durée au profit d'un nouveau rôle confié à la formation continue, entre totalement dans le champ de la mission.

La première proposition découle naturellement des modifications déjà décidées concernant les fusions de corps, de métiers ou les regroupements d'administration :

- fusion du corps des ponts et chaussées et de celui du génie rural des eaux et des forêts ;

- fusion du corps des mines et des télécommunications ;

- fusion des trois commissariats d'armée ;

- exploration de toutes les voies possibles de mutualisation entre la police et la gendarmerie nationale dans le respect du statut et de l'unité de chacune de ces deux forces : optimisation des ratios d'encadrement, d'appui et d'utilisation des infrastructures ;

- regroupement au sein de la nouvelle direction générale des finances publiques de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique.

Voici quelques unes des mesures, parmi les nombreuses déjà décidées en Conseil de modernisation des politiques publiques, dont les incidences doivent être analysées non seulement en terme d'organisation des services mais aussi au regard des systèmes de formation.

=> Selon quel schéma ?

Les formes que peuvent à cet égard revêtir la nouvelle coopération des corps et des administrations concernés par ces regroupements ainsi que les mutualisations de moyens ou les rapprochements préconisés, peuvent être très diverses : plateformes communes de formation initiale ou continue, mise en place d'outils pédagogiques élaborés en commun par les responsables de formation préparant aux métiers des secteurs concernés, développement d'expériences d'e-formation partagées au sein d'une plateforme commune par l'ensemble des agents relevant de ces diverses administrations...

Toutes ces formules sont concevables ; elles ne font pas double emploi avec un éventuel regroupement des établissements, elles peuvent le précéder ou l'accompagner.

Ainsi pour prendre l'exemple de la filière sécurité, on peut considérer que sont évidemment principalement concernés les policiers et les gendarmes, mais aussi les douaniers dans l'une de leurs trois missions ainsi que, dans une certaine mesure, les personnels relevant de l'administration pénitentiaire. Chacune de ces catégories de personnels remplit par ailleurs des missions qui sont particulières à chacune d'entre elles et qui nécessitent de ce fait des apprentissages professionnels spécifiques. Une première démarche pourrait consister à voir ce que les écoles de

Mission sur la formation des agents de l'Etat

formation à ces trois métiers (policiers, gendarmes, douaniers) peuvent ensemble partager dans la partie des compétences que tous doivent maîtriser dans ce qui leur est commun.

C'est dans ce domaine que la mise en place d'outils pédagogiques partagés, sous la forme « d'e-learning », à partir d'une plateforme élaborée en commun, pourrait être utile à l'ensemble.

Le raisonnement qui vaut en matière de sécurité est applicable à d'autres champs de l'action de l'Etat en matière sociale, financière ou fiscale.

Le réseau des écoles de service public qui regroupe à ce jour 39 établissements doit être celui au sein duquel s'organisent et se développent ces outils pédagogiques nouveaux ainsi que ce repérage des formations qui doivent être communes à plusieurs écoles, dès lors qu'elles participent d'une même filière.

Les fusions de corps décidées en Conseil de modernisation de politiques publiques constituent elles-mêmes une opportunité à partir de laquelle des éléments communs de formation doivent être partagés par l'ensemble des agents : ici encore la mise en place de contenus pédagogiques concourant à un même objet grâce à une plateforme commune à cet ensemble, peut constituer la première étape d'un rapprochement entre les écoles.

Quant au regroupement sous une forme institutionnelle de certaines écoles à partir du moment où elles préparent à une même filière, il faut pour le conduire prendre en compte plusieurs données : celles relatives au régime et au statut des établissements considérés, diplômants ou non, ouverts ou non à l'issue d'une classe préparatoire, accessibles ou non à partir du baccalauréat ou d'un diplôme marquant la fin d'un cycle d'enseignement supérieur.

Le rapprochement entre établissements relevant de chacune de ces catégories ne se pose pas dans les mêmes termes et ne répond pas aux mêmes enjeux :

- lorsque les établissements de formation sont diplômants qu'il s'agisse d'écoles préparant à un diplôme de technicien supérieur (comme dans le cas de l'ENTE, d'Aix et de Valenciennes) ou d'écoles d'ingénieurs, militaires ou civiles, ces dernières associant fréquemment dans une même formation des élèves fonctionnaires de l'Etat, de futurs agents de la fonction publique territoriale ou hospitalière et des futurs cadres techniques du secteur privé, le regroupement entre établissements nécessite des procédures complexes qui doivent mobiliser plusieurs administrations même lorsque le principe de la fusion des corps a été posé.

En revanche, lorsque le rapprochement ou le regroupement des établissements concerne des formations non diplômantes – c'est le cas de toutes les autres écoles de la fonction publique d'Etat – c'est alors par rapport aux métiers auxquels les écoles préparent que ce rapprochement doit être entrepris.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Dans le Livre blanc sur la fonction publique d'Etat, Monsieur Jean-Ludovic Silicani, avait recensé sept filières métier (à l'exception des magistrats et des militaires) autour desquelles peuvent, selon lui, s'organiser les concours de recrutement. Il s'agit de :

- la filière administration générale
- la filière financière et fiscale
- la filière sociale
- la filière d'éducation et de la recherche
- la filière culturelle
- la filière technique
- la filière de la sécurité.

Je suggère d'en ajouter une 8^{ème} : la filière de l'action extérieure. Celle-ci qui comprend évidemment la diplomatie et tous les métiers qui en relèvent, s'adresserait également à toutes celles et à tous ceux qui, agents de l'Etat, voire agents des collectivités territoriales travaillant à la coopération internationale décentralisée, concourent à l'action extérieure de la France : par leur activité au sein des institutions de l'union européenne, dans les organisations internationales, dans les établissements publics de l'Etat actifs à l'étranger ou dans des représentations spécifiques ...

Parce que l'exercice de ces différents métiers nécessite des apprentissages spécifiques et qu'ils concourent à un même objectif – celui d'une présence active de la France dans le monde – Il me paraît légitime de les identifier dans une filière spécifique : celle de l'action extérieure.

On peut à partir de ces huit filières classer sous chaque rubrique les écoles de l'Etat qui préparent aux différents métiers de la filière considérée et, à cette occasion, recenser les concours qui conduisent à un métier dans la filière concernée ainsi que le nombre de postes ouverts au recrutement au sein de celle-ci.

Ainsi à partir d'une liste établie qui prend en compte les seuls concours externes de recrutement pour l'année 2005 – étant précisé que certains concours ne sont pas annuels – on peut répartir les emplois ouverts dans chacune des filières considérées – hors Education qui n'entre pas dans le champ de ma mission et hors écoles militaires puisque dans les filières proposées par Monsieur Silicani, les emplois ouverts au titre de la fonction militaire ne figurent pas⁽⁸¹⁾ :

- Filière d'administration générale :

Concours A externes : 700

Concours B externes : 550.

- Filière financière et fiscale :

Concours A externes : 600

Concours B externes : 800.

⁽⁸¹⁾ Toutefois les postes ouverts au titre des recrutements dans la gendarmerie sont inclus dans les chiffres de la filière sécurité intérieure.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

- Filière sociale :

Concours A externes : 270

Concours B externes : 500.

- Filière culturelle :

Concours A externes : 60

Concours B externes : 60.

- Filière technique :

Concours A externes : 420

Concours B externes : 940.

- Filière sécurité :

Concours A externes : 140

Concours B externes : 6700.

Soit au total 11 600 recrutements externes. Ces chiffres, s'agissant de la filière sécurité, intègrent les gendarmes qui, quoique sous statut militaire, participent à la sécurité intérieure sous l'autorité organique du ministre de l'intérieur : ils représentaient 3 500 recrutements en 2005.

- Filière action extérieure :

Concours A et B externes : 100.

Ce dernier chiffre est évidemment faible : il n'intègre que les recrutements annuels des agents diplomatiques et consulaires et ceux des personnels d'encadrement du ministère des affaires étrangères, ces derniers, en provenance principalement de l'E.N.A. et des I.R.A.

En revanche, ces données n'incluent pas les agents de l'Etat et des établissements publics qui, nombreux et actifs à l'étranger, s'appuient sur des personnels dont la préparation à l'exercice d'un métier à l'étranger est aujourd'hui quasiment inexistante. La création suggérée de cette huitième filière a pour objet de mettre l'accent sur la spécificité que donne à des métiers divers le fait de les exercer à l'étranger ou dans des structures internationales⁽⁸²⁾.

⁽⁸²⁾ A partir de ce constat, l'objectif n'est évidemment pas de créer une nouvelle école de formation initiale mais plutôt de conférer à des établissements existants comme l'IFAAC par exemple, sous cette forme ou sous une autre, des missions nouvelles et élargies dans le cadre d'une formation continue organisée pour les personnels intervenant à l'étranger, qu'ils relèvent de la fonction publique d'Etat ou de la fonction publique territoriale.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Si l'on établit un rapport entre les diverses écoles relevant de chacune des filières et le nombre total des élèves externes qu'elles forment, on observe que le taux d'encadrement (nombre d'élèves externes par école ou par centre est très variable ⁽⁸³⁾ ...).

*

* *

De tels chiffres ne donnent évidemment qu'une indication assez générale du rapport comparatif entre le nombre d'établissements dans une filière d'une part et celui des élèves formés d'autre part.

Ce chiffre n'intègre ni les fonctionnaires formés dans le cadre de la voie interne ni ceux qui sont recrutés dans le cadre d'un examen professionnel ; en effet pour ces derniers, les réformes ci-dessus préconisées qui visent à développer la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP) et à personnaliser les parcours de formation auront pour conséquence de réorienter principalement vers un nouveau dispositif les actions de formation ouvertes aux élèves internes.

Par ailleurs, si l'on anticipe à cinq ans, la diminution du nombre de fonctionnaires recrutés par la voie externe dans le cadre du dispositif de remplacement d'un fonctionnaire sur deux, le nombre des agents à recruter dans l'ensemble des filières concernées ira en décroissant.

Toutes ces données – le nombre d'écoles existantes à ce jour, la multiplicité des établissements et centres de formation continue, les évolutions dans les systèmes de recrutement et de formation des internes, la diminution du volume de recrutement des externes, les fusions de corps et la mutualisation des moyens – conduisent à proposer le développement de plateformes communes de formation pour des agents relevant d'une même filière, des regroupements géographiques, des rapprochements d'écoles et des fusions, en commençant par celles qui accueillent les fonctionnaires des corps dont la fusion a été décidée ou les agents désormais réunis au sein d'une même direction générale.

La question de savoir à quelle date et comment ces réorganisations doivent intervenir n'entraîne pas dans le champ de ma mission même si ma conviction est que certaines fusions doivent être rapidement réalisées.

⁽⁸³⁾ En 2007, pour les catégories A, l'institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP) comptait 88 externes sur 109 élèves. A l'école nationale du trésor public (ENT), ils étaient 284 externes en 2007 sur une promotion de 494 élèves inspecteurs stagiaires.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

- ***MESURE N°38 : fusionner les écoles là où il y a déjà eu fusion des corps ou regroupement des agents au sein d'une même direction générale.***
- ***MESURE N°39 : ajouter une 8^{ème} filière aux sept filières métier imaginées par Jean-Ludovic Silicani « la filière de l'action extérieure »***
- ***MESURE N°40 : développer des plateformes communes de formation pour des agents relevant d'une même filière***
- ***MESURE N°41 : favoriser des regroupements géographiques d'écoles de formation initiale et continue***

2.10 Définir de nouveaux modes de gouvernance

Parmi l'ensemble des mesures recensées au titre de la RGPP, nombreuses sont celles qui font expressément référence à une nouvelle gouvernance dont la mise en œuvre conditionne le succès de l'ensemble des réformes arrêtées : nouvelle gouvernance des universités, des hôpitaux, du secteur muséal ... les domaines qu'elle vise sont nombreux.

Appliquée aux « ressources humaines » dans l'administration publique dans tous les aspects qu'elles recouvrent et les composantes qui les spécifient – attractivité – recrutement – formation – gestion -, cette nouvelle gouvernance peut y trouver un champ privilégié de développement.

Des informations recueillies pendant la mission, des constats effectués, il apparaît que l'organisation du système de formation des agents de l'Etat gagnerait en effet à s'inscrire dans cette nouvelle gouvernance préconisée dans la RGPP. Et ceci à deux niveaux essentiels :

- celui des administrations centrales ;
- celui des établissements eux-mêmes.

Les administrations centrales disposent désormais à travers le R.I.M.E. et le répertoire des métiers propre à chaque ministère – déjà effectif pour certains d'entre eux (Défense, Intérieur ...) d'un instrument d'identification essentiel ; à cela s'ajoute, grâce à la mise en place progressive d'une gestion prévisionnelle des emplois (GPEEC), une autre façon de piloter les ressources humaines) à partir de laquelle les perspectives de recrutement, de promotion interne, de régime d'emplois à privilégier (contrats de brève ou de longue durée – statuts – mobilité – évolution du contenu des métiers et des compétences à rechercher ...) peuvent être anticipées et mises en œuvre.

Mais pour que cet ensemble puisse vivre dans l'esprit de la RGPP, une condition essentielle doit être remplie : celle de la nomination au sein de chaque ministère, d'un directeur des ressources humaines fort, positionné à un niveau élevé de la hiérarchie.

L'examen des nouvelles directions, créées à partir de la modification de l'organisation gouvernementale décidée en mai 2008 et de la mise en place de quinze ministères dont les directions ont été restructurées et sont réduites en nombre, ne fait pas apparaître l'existence dans chaque ministère d'un directeur des ressources humaines. La fonction est quelquefois répartie entre plusieurs structures – civile et militaires comme c'est le cas au ministère de la défense ; elle est dans d'autres cas, scindée entre plusieurs directions et services comme au ministère de l'économie, de l'industrie, de l'emploi et au ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique ; elle peut être

Mission sur la formation des agents de l'Etat

aussi assumée par un directeur chargé de l'administration générale et de l'immobilier, comme c'est par exemple la situation au ministère des affaires étrangères ; dans d'autres cas les fonctions de ressources humaines sont éclatées entre des directions différentes – une direction pour l'administration, une autre pour la formation – alors que les personnels à recruter, à former et à gérer relèvent d'un même ministère, comme c'est le cas par exemple pour la Police au ministère de l'intérieur.

Ce que préconise la mission c'est la création dans chacun des quinze ministères nés de la réforme de l'organisation du travail gouvernemental décidée en mai 2008 par le Président de la République, d'une direction centrale des ressources humaines positionnée auprès du secrétaire général de chaque ministère et dont les missions principales seraient les suivantes :

- mettre en place la GPEEC, faire vivre le répertoire des métiers, anticiper les évolutions de métiers à moyen et à plus long terme dans le ministère concerné tant en termes quantitatifs (évolutions démographiques – développements / régression de certains secteurs) que qualitatifs (évolutions des métiers, des compétences et des techniques) ;
- définir la politique de recrutement à partir des besoins exprimés par les directions utilisatrices et des arbitrages arrêtés par le ministre et piloter l'ensemble du dispositif ;
- organiser la politique de formation initiale et continue du ministère et, dans ce cadre, mettre en place un plan de suivi individualisé des personnes et des parcours.

L'effort considérable qui a été entrepris s'agissant de la définition des métiers, à travers la mise en place des répertoires métiers, celui qui est en cours dans l'organisation de la Gestion des Ressources Humaines dans les administrations (identifiée au départ sous le nom de GPEEC), ne pourront porter leurs fruits que s'il existe par ministère une direction centrale des ressources humaines forte et structurée. Telle est la conviction de la mission.

Il est, par ailleurs, une autre insuffisance de gouvernance qui mérite aussi d'être signalée : elle concerne le fonctionnement des établissements de formation eux-mêmes. Ceux-ci, on le sait, sont de statuts différents : établissements publics à caractère administratif, établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel quand ils sont diplômants, exceptionnellement EPIC, très souvent services rattachés sans budget propre, c'est le cas des écoles militaires en général.

La question de savoir quelle doit être l'autonomie de gestion confiée aux responsables d'établissement ne peut être traitée de façon homogène, compte tenu des diversités observées dans les métiers auxquels ces établissements préparent.

Pour autant et quel que soit le statut de l'établissement, il est anormal que chaque responsable ne dispose pas – au moins à titre d'information – des éléments chiffrés les plus

Mission sur la formation des agents de l'Etat

élémentaires qui permettent de calculer le coût consolidé de formation d'un agent (rémunérations servies aux personnels en formation ; coûts induits par le logement de certains personnels permanents de ces établissements ; frais de déplacements etc. ...).

Il est également anormal que trop d'écoles donnent le sentiment de vivre sur leur acquis et de reconduire d'année en année les mêmes programmes sans réflexion sur l'évolution des métiers et des besoins des administrations employeuses. L'expérience développée par l'école nationale supérieure de police (ENSP) qui après avoir défini son référentiel de compétences et le référentiel de formations qui en découle, se propose de réviser périodiquement ces documents, illustre le type de démarche qu'il faudrait généraliser.

Le fait que sur les 169 écoles interrogées 45 aient été incapables de fournir de telles informations à la mission, montre que, sur ce point aussi, des progrès importants doivent être entrepris dans la gestion de ces établissements ⁽⁸⁴⁾.

Arrivé au terme de ce rapport se pose une dernière question :

Les 10 propositions qui figurent dans ce document, les 45 mesures par lesquelles je suggère qu'elles prennent corps, se sont situées dans le cadre qui m'était fixé : aménager le dispositif présent de formation initiale des agents de l'Etat, veiller à ce qu'il permette d'assurer une plus grande diversité de recrutement, à ce qu'il soit, plus ouvert, plus professionnalisant, à ce qu'il s'intègre dans un ensemble où doivent mieux se rejoindre formation initiale et continue ...

Tout ceci a été dit.

Mais faut-il en rester là ?

Comment faire mieux et moins cher ? Cette question figurait au nombre de celles que les équipes d'audit qui sont intervenues au moment du lancement des travaux de la révision générale des politiques publiques, ont posées pour établir leur diagnostic sur les politiques publiques.

Appliquée au champ de ma mission, cette question trouve des éléments de réponse dans les dix propositions formulées et les 45 mesures préconisées. On peut aller plus loin.

Il faut alors sortir du dispositif actuel. C'est ma conviction personnelle.

Plusieurs raisons militent en faveur d'un tel choix :

⁽⁸⁴⁾ Les chiffres qui figurent dans la partie I de ce rapport (le panorama des écoles) n'ont pu être rassemblés qu'au terme de démarche répétée auprès des secrétaires généraux des ministères et de différentes directions exerçant des compétences en terme de ressources humaines.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

- l'élévation du niveau de diplômes des candidats aux concours de recrutement de la fonction publique du fait de l'accès généralisé aux études universitaires ;
- une meilleure lisibilité européenne de notre système de recrutement et de formation des agents publics désormais ouverts à tous les citoyens de l'union, sauf pour les fonctions impliquant l'exercice d'une souveraineté ;
- le développement de l'e-learning et les évolutions sociétales qui expliquent la forte adhésion des jeunes générations à des systèmes de formation fondés sur l'apprentissage par l'action⁽⁸⁵⁾ ;
- la nécessité de décloisonner le système de formation des agents publics et de l'ouvrir sur l'extérieur ;
- le coût élevé du dispositif de formation initiale des fonctionnaires sans qu'aucune évaluation permette d'en apprécier la réelle efficacité.

Ainsi pour ne prendre qu'un exemple, si l'on établit un ratio entre le nombre d'agents accueillis en formation initiale dans les 169 écoles recensées soit au total 77 000 en 2006 (militaires compris) et le nombre de personnels permanent affectés dans ces écoles (50 000), l'une des causes du coût élevé de ce système de formation apparaît immédiatement.

Comment alors sortir du dispositif actuel ?

Il faut, je le pense, s'inspirer des décisions déjà prises qui concernent la formation des enseignants et de la professionnalisation croissante des études universitaires.

A partir de 2010, pour être titularisés, les enseignants, préalablement formés par l'université, devront avoir obtenu un master.

Une démarche analogue et adaptée au niveau de responsabilité des agents publics à recruter, pourrait être retenue, s'agissant de leur formation.

Dans le dispositif LRU, déjà évoqué ci-dessus, le système d'allocation des financements aux universités sera progressivement lié à leur performance en matière d'orientation et d'insertion professionnelle des étudiants ; le plan « réussir en licence », qui a débuté en janvier 2008, fait lui-même de l'insertion professionnelle une priorité.

Compte tenu de ce que sont les besoins des administrations civiles tels qu'ils ont été ci-dessus rappelés en terme de filières et de nombre, on peut imaginer un système dans lequel des universités afficheraient des spécialités dans la préparation aux métiers relevant d'une ou de plusieurs filières d'emploi du secteur public. Ainsi par exemple tel établissement en partenariat avec d'autres, développerait des enseignements spécifiques sur les métiers relatifs à la sécurité, tel autre sur les

⁽⁸⁵⁾ Voir *études Sociovision Cofremca observatoire 2008 – les attentes des jeunes en matière de formation.*

Mission sur la formation des agents de l'Etat

métiers relevant de la filière sociale, tel autre sur ceux qui relèvent de la filière économique, financière et fiscale ...

D'ailleurs ce dispositif commence d'émerger sur quelques sites : on peut, à cet égard, citer les exemples d'Agen pour les métiers de l'administration pénitentiaire, celui de Rennes pour les métiers relevant de la filière santé publique, celui de Brest pour la formation aux professions maritimes. Dans le premier cas, il s'agit d'un établissement public administratif où se trouvent rassemblés tous les personnels de l'administration pénitentiaire en formation, qu'il s'agisse des personnels techniques, des surveillants ou des personnels de direction ; dans le second cas, à Rennes, il s'agit désormais d'un établissement à caractère scientifique et professionnel habilité de ce fait à délivrer des diplômes et au sein duquel se retrouvent en formation les professionnels des métiers de gestion et d'encadrement de la santé publique. A Brest également, autour de l'Ecole Navale, établissement membre de la conférence des grandes écoles, s'est développé un véritable campus de formation aux professions maritimes.

Ce que je propose donc c'est que se mettent ainsi progressivement en place par conventions entre les directions des ressources humaines des ministères et sur les sites retenus d'un commun accord avec des universités, des formations orientées vers les filières métiers de la fonction publique, les partenaires définissant entre eux les objectifs pédagogiques, les systèmes de financement, les critères de performance.

Ce système aurait vocation à s'appliquer à l'ensemble des cadres A et B de la fonction publique. S'agissant des personnels de catégorie C, ils seraient, après recrutement, accueillis dans l'un des centres de formation professionnel relevant de leur ministère d'affectation pour y recevoir une formation d'adaptation au métier.

Le système préconisé aboutirait, dans les faits, à revoir l'architecture actuelle des écoles civiles de formation à la fonction publique.

Celle-ci se présenterait de la manière suivante :

- s'agissant tout d'abord des écoles qui préparent à des diplômes directement ou en partenariat (Ecoles d'ingénieurs ou de techniciens supérieurs, civiles ou militaires, EHESP, Ecole nationale supérieure de police ...), et dont le contenu pédagogique est déjà le fruit d'échanges partagés entre les administrations utilisatrices et les responsables de formation, leurs statuts et leurs modalités de fonctionnement seraient actualisés pour permettre une plus grande professionnalisation de la formation ;

- s'agissant des écoles interministérielles, l'ENA et les cinq IRA, dans la mesure où elles ont, par nature, vocation à préparer les élèves qu'elles accueillent à des métiers divers et à un niveau élevé de responsabilité, en particulier pour l'ENA, les modifications à introduire dans la

Mission sur la formation des agents de l'Etat

scolarité reprendraient les préconisations formulées dans le présent rapport en termes, de durée, de professionnalisation et de personnalisation des parcours, notamment.

Compte tenu des spécificités de leur statut, les magistrats eux-mêmes continueraient de recevoir dans leur école une formation pratique et professionnalisante dont la durée doit elle-même être réduite.

Reste le cas des autres écoles non diplômantes par lesquelles, à ce jour, commence la formation des agents. Dans le dispositif préconisé, les élèves accueillis en formation après recrutement seraient entraînés à leur nouveau métier dans l'un des nouveaux centres à créer à partir de regroupements à organiser entre établissements de formation initiale et continue qui s'inscrivent dans la même filière métier. Ces nouveaux établissements de formation professionnelle qui seraient issus de la fusion entre les établissements chargés respectivement de la formation initiale et de la formation continue dans la filière considérée, devraient être répartis sur le territoire national de manière à pouvoir maintenir une bonne accessibilité des personnels aux lieux de formation. Ils pourraient être organisés sous des formes diverses : centre, institut, établissement. La nature juridique n'est pas essentielle. Ce qui est important c'est ce que ces nouveaux établissements puissent constituer des lieux ouverts où les jeunes fonctionnaires et les plus anciens trouvent l'expertise nécessaire à leur ancrage professionnel initial et à leur maintien à un niveau élevé d'expertise. Le pilotage de ces centres serait naturellement placé sous la responsabilité fonctionnelle du directeur des ressources humaines du ministère concerné ou de ses représentants.

Reste à imaginer, pour l'ensemble ainsi constitué de l'appareil public de formation, un système d'animation et de pilotage.

L'un des membres de la mission a formulé une proposition que je trouve intéressante et que je fais mienne.

Il s'agirait de créer une université de service public⁽⁸⁶⁾. Université pour deux raisons :

- l'une parce que l'appellation a une résonance internationale porteuse, à ce titre, d'une ouverture vers l'extérieur de la formation des fonctionnaires français ;

- l'autre parce que l'expression résume bien l'ambition que l'on peut avoir pour le service public et l'universalité des missions et des métiers que, dans notre pays, cette mission recouvre.

Cette université du service public qui pourrait prendre diverses formes (établissement public, groupement d'intérêt public, autres ...) soit d'un établissement public, soit celle d'un

⁽⁸⁶⁾ Cette suggestion viserait à transposer mutadis mutandis en France une expérience entreprise au Canada depuis 2006 qui, dans ce pays, a pris la forme de l'école de la fonction publique. L'université du service public dont je propose la création est plus vaste et a des ambitions internationales plus importantes.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

groupement d'intérêt public et aurait pour mission d'être une instance de labellisation des écoles du service public. Compte tenu de ce qu'est aujourd'hui, en moyenne, la faiblesse des écoles en matière d'évaluation comparative et, lorsque celle-ci existe, du caractère disparate des critères à partir desquels elle est conduite, cette instance remplirait le rôle d'agence d'évaluation et de perfectionnement des programmes.

Elle pourrait ainsi contribuer à donner aux écoles du service public une visibilité internationale dont beaucoup ne disposent pas aujourd'hui.

Cette université aurait par ailleurs comme mission de concevoir des politiques et des objectifs de formation communs aux trois fonctions publiques, d'en étudier les conditions de mise en place et de financement. Elle serait tout naturellement un lieu où s'échangeraient les meilleures pratiques et à partir duquel on pourrait mettre un terme à plusieurs des maux français : - l'innovation à faible diffusion, l'absence de continuité dans l'affermissement des meilleures pratiques, la multiplicité des doctrines – autant d'écoles, autant de doctrines.

Elle serait également, entre établissements, un réseau de partage dans plusieurs domaines : banques d'épreuves pour les concours, relations avec les universités françaises et étrangères, avec les universités d'entreprises, échanges de pratiques innovantes concernant l'éducation par exemple

L'existence d'un tel réseau généralisé de partages dont le principe a trouvé un début de traduction dans le RESP, constitue l'une des conditions pour attirer vers ce dispositif public des personnels de talents, français ou étrangers.

Cette université remplirait enfin un rôle dans la mutualisation des moyens nécessaires au développement d'un véritable marketing destiné à attirer vers la fonction publique de nombreux talents d'origines et de conditions diverses.

C'est l'un des grands enjeux des prochaines années.

Même si les événements actuels masquent pour un temps cette réalité, les années à venir seront marquées par une forte concurrence dans la recherche de talents, entre le secteur privé et public et, à l'intérieur de ce dernier, entre les trois fonctions publiques.

La création d'une université de service public, positionnée à un haut niveau et dans l'organisation de laquelle la direction générale de la fonction publique serait tout naturellement très impliquée, peut y contribuer.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

A plusieurs reprises au cours de la mission, la question a été évoquée de savoir quels sont aujourd'hui les attracteurs les plus motivants pour un métier ou pour un autre, pour son exercice en France ou à l'étranger, pour le secteur privé ou pour le secteur public.

Plusieurs ont été évoqués qui prennent en compte la compatibilité entre la vie professionnelle et la vie privée, le lieu d'exercice, le niveau de rémunération, les perspectives de carrière ...

Il en est un cependant qui est commun à cet ensemble : il s'agit de l'attente que chacun exprime de façon croissante de pouvoir continuer à apprendre, à se former, à se maintenir durablement à un niveau élevé d'employabilité.

Tel est aussi l'enjeu pour le service public : attirer vers lui des citoyens convaincus qu'on peut, en y entrant, développer ses capacités professionnelles et, pour l'administration, montrer qu'elle a bien pris conscience du fait qu'une entreprise qui attire c'est une entreprise qui forme.

- ***MESURE N°42 : créer une direction centrale des ressources humaines positionnée auprès du secrétaire général de chaque ministère***
- ***MESURE N°43 : créer des formations orientées vers les filières métiers de la fonction publique grâce à des conventions entre les directions des ressources humaines des ministères et les universités***
- ***MESURE N°44 : créer des plateformes communes à une filière métier grâce aux plateformes de l'e-formation***
- ***MESURE N°45 : créer une Université de Service Public***

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXES	115
LISTE DES MEMBRES DE LA MISSION LE BRIS SUR LA FORMATION DES AGENTS DE L'ÉTAT	117
PERSONNALITES AUDITIONNÉES ET/OU RENCONTRÉES PAR RAYMOND-FRANÇOIS LE BRIS ET LES MEMBRES DE LA MISSION	118
LISTE DES ÉCOLES QUI ONT FAIT L'OBJET D'UNE VISITE DANS LE CADRE DE LA MISSION SUR LA FORMATION DES AGENTS DE L'ÉTAT	126
LISTE DES 169 ÉCOLES ENTRANT DANS LE CHAMP DE LA MISSION SUR LA FORMATION DES AGENTS DE L'ÉTAT	130
CARTES PRÉSENTANT LA LOCALISATION GÉOGRAPHIQUE DES 169 ÉCOLES ENTRANT DANS LE CHAMP DE LA MISSION SUR LA FORMATION DES AGENTS DE L'ÉTAT	139
TABLEAU DE RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE PAR MINISTÈRE DES ÉCOLES DE FORMATION INITIALE DES AGENTS DE L'ÉTAT EN FRANCE.....	140
CARTES PRÉSENTANT LA LOCALISATION GÉOGRAPHIQUE DES 472 CENTRES DE FORMATION CONTINUE ENTRANT DANS LE CHAMP DE LA MISSION SUR LA FORMATION DES AGENTS DE L'ÉTAT	141
QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX DIRECTEURS DES ÉCOLES D'APPLICATION ET DES CENTRES DE FORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT	142
QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX DES MINISTÈRES ...	161
QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX AGENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ETAT AFFECTÉS DANS LEUR FONCTION DEPUIS MOINS DE CINQ ANS	164
RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE IPSOS SUR LA MODERNISATION DE LA FORMATION INITIALE DES AGENTS DE L'ÉTAT, 13 NOVEMBRE 2008	167
LE MOUVEMENT DE CRÉATION DES ÉCOLES DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT ET LE NOMBRE DE DIPLOMÉS DU BACCALAURÉAT: GRAPHIQUES COMPARATIFS	182
VERBATIM ISSUS DES ENTRETIENS APPROFONDIS AVEC DES GROUPES D'AGENTS DE L'ETAT, CIVILS ET MILITAIRES, TITULAIRES OU CONTRACTUELS DE TOUTES CATEGORIES, A+, A, B OU C.....	188
FONCTIONS PUBLIQUES ÉTRANGÈRES - ÉLÉMENTS DE COMPARAISON	197
LES 10 PROPOSITIONS ET LES 45 MESURES DE LA MISSION SUR LA FORMATION DES AGENTS DE L'ÉTAT	207

ANNEXE N°1

LISTE DES MEMBRES DE LA MISSION LE BRIS SUR LA FORMATION DES AGENTS DE L'ÉTAT

I. PRÉSIDENT

- **Raymond-François LE BRIS**, Préfet honoraire, ancien directeur de l'ENA

II. MEMBRES

- **Alain CARDRON**, Directeur général honoraire des services du département de l'Aveyron
- **Véronique De CHANTERAC-LAMIELLE**, ancienne directrice de l'école supérieure de commerce de Paris
- **Alain DAMAIS**, (*jusqu'en août 2008*) Inspecteur des finances
- **Vincent DAUMAS**, Maître des requêtes au conseil d'Etat
- **Corinne DESFORGES**, Inspecteur général de l'administration
- **Charlotte DUDA**, Présidente de l'association nationale des directeurs de ressources humaines
- **Marc FEGAR**, (*à partir du 1^{er} septembre 2008*) Inspecteur principal des impôts
- **Agnès FONTANA**, Inspecteur de l'administration (actuellement en détachement au conseil d'Etat)
- **Philippe MAHRER**, Directeur du collège des ingénieurs, MEEDDAT
- **Jean-Paul TACON**, Contre-amiral (2^{ème} section)

- **Emma BOTHOREL**, (*à partir de juin 2008*) Secrétaire générale de la mission
- **Claire WEBER**, (*jusqu'en juin 2008*) Secrétaire générale de la mission

ANNEXE N°2

**PERSONNALITES AUDITIONNÉES ET/OU
RENCONTRÉES PAR RAYMOND-FRANÇOIS LE
BRIS ET LES MEMBRES DE LA MISSION**

**MEMBRES DU GOUVERNEMENT / PRESIDENCE DE LA
REPUBLIQUE/ CABINET DU PREMIER MINISTRE / MEMBRES DES
CABINETS MINISTÉRIELS / PARLEMENTAIRES / PREFETS /
DIPLOMATES**

- **Eric WOERTH** Ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique
- **Fadela AMARA** Secrétaire d'Etat chargée de la Politique de la Ville
- **André SANTINI** Secrétaire d'Etat chargé de la Fonction publique
- **Laurent WAUQUIEZ** Secrétaire d'État chargé de l'Emploi
- **Claude GUÉANT** Secrétaire Général de l'Elysée
- **Aimeric RAMADIER** Conseiller technique jeunesse et fonction publique à la Présidence de la République
- **Jean-Paul FAUGERE** Directeur du cabinet du Premier Ministre
- **Jean-François MONTEILS** Conseiller pour la réforme de l'Etat et la fonction publique auprès du Premier Ministre
- **François BURDEYRON** Préfet de la Charente
- **Michel CADOT** Directeur de Cabinet du Ministre de l'Agriculture et de la Pêche
- **Philippe CAILA** Directeur adjoint de Cabinet du Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique
Directeur du Cabinet du Secrétaire d'État chargé de la Fonction Publique

Mission sur la formation des agents de l'Etat

- **Daniel CANEPA** Préfet de la Région Nord-Pas-de-Calais
- **Fernando CARDERERA** Ministre conseiller, ambassade d'Espagne à Paris
- **Vincent CHAMPAIN** Directeur du Cabinet du Secrétariat d'Etat Chargé de la Prospective et de l'Evaluation des Politiques Publiques et du Développement de l'Economie Numérique
- **Philippe COURT** Directeur du Cabinet du Ministre de l'Education Nationale
- **François DELATTRE** Ambassadeur de France au Canada
- **Michel DELPUECH** Directeur du Cabinet du Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités Territoriales
- **Philippe ETIENNE** Directeur du Cabinet du Ministre des Affaires Etrangères et Européennes
- **Ramon FERNANDEZ** Directeur du Cabinet du Ministre du Travail, des Relations Sociales, de la Famille et de la Solidarité
- **Patrick GERARD** Directeur du Cabinet de la Garde des Sceaux Ministre de la Justice
- **Philippe GILLET** Directeur du Cabinet de la Ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche
- **Ludovic GUILCHER** Conseiller auprès du Secrétaire d'Etat Chargé de la Fonction Publique
- **Franck JARNO** Conseiller du Secrétaire d'Etat Chargé de la Prospective et de l'Evaluation des Politiques Publiques et du Développement de l'Economie Numérique
- **Jurgen LUBCZYK** Chef de chancellerie à l'ambassade d'Allemagne en France
- **Grégoire PARMENTIER** Sous-directeur des politiques interministérielles à la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique
- **Marcelle PIERROT** Préfète du Lot
- **Jacques REILLER** Préfet de l'Essonne
- **Jean-Marc ROCHEREAU de la SABLIERE** Ambassadeur de France en Italie
- **Richard SAMUEL** Préfet de l'Eure
- **Hugo SIBLESZ** Ambassadeur des Pays-Bas en France

Mission sur la formation des agents de l'Etat

- **Robert DUNLOP** Directeur général, bureau du sous-ministre adjoint, responsable du recrutement universitaire au ministère des finances du Canada
- **Antonio NADDEO** Chef de cabinet de Renato Brunetta, Ministre de la Fonction Publique en Italie
- **Giuseppe AMOROSO** Direttore del Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie del Ministero dell'Interno
- **Franco BASSANINI** Ancien Ministre de la fonction publique italienne

PARTENAIRES SOCIAUX – SYNDICATS DES PERSONNELS DE LA FONCTION PUBLIQUE

- **Gérard ASCHIERI** Secrétaire général de la fédération syndicale unitaire (FSU)
- **Eric BEYNEL** Syndicaliste douanier, Union syndicale Solidaires
- **Charles BONISSOL** Président de la fédération de la confédération française de l'encadrement et de la confédération générale des cadres (CFE-CGC)
- **Elisabeth DAVID** Secrétaire générale de l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA Fonctionnaires)
- **Jerome DARSY** Secrétaire national en charge des affaires statutaires et nationales pour l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)
- **Joël DEVOULON** Secrétaire national du syndicat général de l'Éducation nationale et de la recherche publique (SGEN-CFDT)
- **Patrick GUYOT** Vice-président des fonctions publiques de la confédération générale des cadres (CGC)
- **Brigitte JUMEL** Secrétaire générale adjointe de l'Union des fédérations des fonctions publiques et assimilés (UFFA-CFDT)
- **Gérard NOGUES** Secrétaire général de Force ouvrière-fonctionnaires (FGF-FO)
- **Gilles PAQUIER** Représentant syndical, ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD)

DIRECTEURS / PERSONNELS DES ECOLES DE LA FONCTION PUBLIQUE

- **Jacques BERLIOZ** Directeur de l'école nationale des chartes
- **Anne-Marie BERTRAND** Ecole nationale des sciences de l'information et des bibliothèques
- **Marion BERTRAND** Directrice de l'institut national des études territoriales
- **Bernard BOUCAULT** Directeur de l'école nationale d'administration
- **Jacques BREGER** Directeur des études et de la pédagogie, école nationale du génie rural, des eaux et des forêts (ENGREF)
- **André CANO** Directeur de l'institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
- **Gérard CAMILLERI** Médecin général Commandant de l'école du service de santé des armées de Bordeaux
- **François-Régis CLOUP- MANDAVIALLE** Capitaine de vaisseau commandant du centre d'instruction navale de saint-Mandrier
- **Georges CLAUSTRES** Directeur de l'école nationale des douanes de Tourcoing
- **Valérie DECROIX** Directrice de l'école nationale d'administration pénitentiaire
- **Vincent DESPORTES** Directeur du collège interarmées de défense
- **Anne France DIDIER** Directrice de l'école nationale des techniciens de l'équipement d'Aix-en-Provence
- **Gilbert ELKAÏM** Directeur de l'institut régional d'administration de Lille
- **René FERCHAUD** Administrateur de l'école des hautes études de la santé publique
- **Antoine FLAHAULT** Directeur de l'école des hautes études en santé publique
- **Geneviève GALLOT** Directrice de l'institut national du patrimoine
- **Patrice GARIN** Directeur de l'école nationale du génie rural, des eaux et forêts
- **Mireille GRUBERT** Directrice du centre des hautes études de Chaillot

Mission sur la formation des agents de l'Etat

- **Sylvie GUILLET** Directrice de l'école nationale d'application des cadres territoriaux
- **Patrick JOUBERT** Directeur de l'école nationale supérieure de police
- **Bernard KNERR** Directeur de l'école nationale de police de Vincennes
- **Loïc LECOMTE** Directeur de l'école nationale des impôts
- **Benoit LEGAIT** Directeur de l'école nationale supérieure des mines
- **Anne-Marie LE GUEVEL** Directrice générale déléguée du centre des hautes études de Chaillot
- **Denis MERCIER** Général commandant des écoles des officiers de l'armée de l'air (dont Ecole de l'air)
- **Pascal MEYER** Capitaine de vaisseau commandant du centre d'instruction navale de Brest
- **Dominique MICHENET** Colonel commandant de l'école de gendarmerie de Libourne
- **Bernard RIOU** Capitaine de vaisseau chef d'état-major de l'école navale et du groupe des écoles du Poulmic
- **Christian QUEYROUX** Secrétaire général de l'EHESP
- **Philippe SARDIN** Directeur de l'école nationale des travaux publics de l'Etat
- **Jean-François THONY** Directeur de l'école nationale de la magistrature
- **Martine VIALLET** Directrice de l'école nationale du trésor public
- **Xavier de ZUCHOWICZ** Général de corps d'armée directeur du centre des hautes études militaires

AUTRES PERSONNALITES

- **Emmanuelle d'ACHON** Directrice des ressources humaines, Ministère des Affaires étrangères
- **Denise AMYOT** Vice-présidente principale, leadership et gestion des talents de l'Agence de la fonction publique du Canada

Mission sur la formation des agents de l'Etat

- **Karine AURIOL** Conseiller en formation, école européenne d'administration à Bruxelles
- **Laurent BATSCH** Directeur de l'université paris dauphine
- **Benoît CHOMEL DE JARNIEU** Directeur du personnel militaire de la marine
- **Philippe CLERGEOT** Chef du bureau de la gestion prévisionnelle de l'emploi public à la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)
- **Massimo de CRISTOFARO** Responsable du rapport annuel "Formazione nella pubblica amministrazione"
- **Emanuela D'ALESSANDRO** Directrice de l'Istituto Diplomatico « Mario Toscano »
- **Ralph DASSA** Directeur général de l'institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE)
- **Isabelle DEMUYNCK** Conseiller en formation, école européenne d'administration à Bruxelles
- **Robert DJELLAL** Président de Manpower égalité des chances
- **Marine DORNE-CORRAZE** Directrice des ressources humaines à la caisse des dépôts et consignations
- **Dominique DUBOIS** Préfet, Directeur Général de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
- **Giacinto FIORE** Responsable département fonction publique de l'union italienne du travail (UIL)
- **Marie-José FORISSIER** Présidente du groupe Sociovision-Cofremca
- **Michele GENTILE** Coordinateur département fonction publique de la confédération générale italienne des travailleurs (CGIL)
- **Giorgio GRASSO** Responsable fonction publique au niveau confédéral de la confédération italienne des syndicats de travailleurs (CISL)
- **Patricia HASSARD** Sous-secrétaire du cabinet, personnel supérieur et projets spéciaux
- **François HERAN** Directeur de l'institut national d'études démographiques (INED)
- **Patrick HETZEL** Recteur de l'académie de limoges - président de la commission du débat national université-emploi
- **Didier HÜE** Délégué à la formation au ministère des finances

Mission sur la formation des agents de l'Etat

- **François JACQUEL** Directeur central des Ressources humaines (Bouygues Construction)
- **Luc JUILLET** Directeur de l'École supérieure d'affaires publiques et internationales, Université d'Ottawa
- **Michael KEENAN** Vice-président du leadership organisationnel et innovation dans l'École de la fonction publique du Canada
- **Catherine LECLERE** Responsable du service sélection et recrutement d'air France
- **Donald LEMAIRE** Vice-président principal de la Direction générale des politiques de la Commission de la fonction publique du Canada
- **Jean-Michel LEMOYNE DE FORGES** Directeur de l'institut de préparation à l'administration générale de Paris (IPAG Paris)
- **Jean-Robert MASSIMI** Directeur général du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)
- **François-Daniel MIGEON** Directeur général de la modernisation de l'Etat
- **Pierre MONZANI** Directeur de l'institut national des hautes études de sécurité
- **Franck MORDACQ** Contrôleur budgétaire et comptable ministériel au ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique
- **Jacques MOREAU** Professeur émérite de droit public à l'université panthéon-Assas paris II
- **Jeannine MOSSUS-LAVAU** Sociologue
- **Emile PEREZ** Chef du bureau des politiques de recrutement et de formation à la direction générale de la police nationale (DGPN)
- **Paul PENY** Directeur général de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)
- **Giuseppe PISAURO** Directeur de la Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze
- **Jean POULIT** Président du G16
- **Bernard RAMANANTSOA** Directeur général de l'école des hautes études commerciales (HEC Paris)
- **Anne-Marie ROBINSON** Vice-présidente de la direction générale des

Mission sur la formation des agents de l'Etat

services de dotation et d'évaluation de la Commission de la fonction publique du Canada

- **Jean-François SAVARD** Professeur à l'École nationale d'administration publique du Québec
- **Jean-Ludovic SILICANI** Président de sous-section, Conseiller d'Etat, Auteur du livre blanc sur l'avenir de la fonction publique
- **Adriano SOI** directeur de la SSAI (école supérieure de l'administration interne) en Italie
- **Jean STE-MARIE** Vice-président intérimaire, Direction de la vérification de la Commission de la fonction publique du Canada
- **Caroline SORDET** Chef du bureau des politiques de recrutement et de formation à la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)
- **Valeria TERMINI** Directrice de la SSPA (école supérieure de l'administration publique)
- **David WALKER** Directeur de l'école européenne d'administration à Bruxelles
- **Paolo ZOCCHI** Directeur des Relations Internationales de la SSPAL (école supérieure de Scuola Superiore Pubblica Amministrazione Locale)

ANNEXE N°3

LISTE DES ÉCOLES QUI ONT FAIT L'OBJET D'UNE VISITE DANS LE CADRE DE LA MISSION SUR LA FORMATION DES AGENTS DE L'ÉTAT

ÉCOLES DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT

ÉCOLES RELEVANT DE LA DGAFP

- Ecole nationale d'administration ENA
- Institut régional d'administration de Lille IRA Lille

ÉCOLES RELEVANT DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES

- Ecole nationale des travaux publics de l'Etat ENTPE
- Ecole nationale des techniciens de l'équipement ENTE Aix

ÉCOLES RELEVANT DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

- Ecole nationale supérieure de police ENSP
- Ecole nationale de police de Vincennes ENP Vincennes

**ÉCOLES RELEVANT DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'EMPLOI**

- Ecole nationale supérieure des mines ENSMP

ÉCOLES RELEVANT DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

- Ecole nationale de la magistrature ENM
- Ecole nationale d'administration pénitentiaire ENAP

**ÉCOLES RELEVANT DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
ET DE LA PÊCHE**

- Ecole nationale du génie rural, des eaux et forêts - AgroParisTech ENGREF

**ÉCOLE RELEVANT DU MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES, DU
TRAVAIL ET DE LA SOLIDARITÉ**

- Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle INTEFP

**ÉCOLE RELEVANT DU MINISTÈRE DE LA SANTE, JEUNESSE, SPORTS &
VIE ASSOCIATIVE**

- Ecole des hautes études en santé publique EHESP

**ÉCOLES RELEVANT DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE
ET DU MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE**

Mission sur la formation des agents de l'Etat

- Ecole nationale des chartes ENC
- Ecole nationale des sciences de l'information et des bibliothèques ENSSIB

ÉCOLES RELEVANT DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

Armée de l'air

- Ecoles des officiers de l'armée de l'air (dont Ecole de l'air) EOAA

Marine

- Ecole navale et groupe des écoles du Poulmic EN
- Centre d'instruction navale de Brest CIN Brest
- Centre d'instruction navale de Saint-Mandrier CIN St Mandrier

Gendarmerie

- Ecole de gendarmerie de Libourne EG Libourne

Service de santé des armées

- Ecole du service de santé des armées de Bordeaux ESSA Bordeaux

ÉCOLES RELEVANT DU MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

- Centre des hautes études de Chaillot CEDHEC
- Institut national du patrimoine INP

ÉCOLES RELEVANT DU MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

- | | |
|-------------------------------------------------------|---------------|
| ▪ Ecole nationale du trésor public | ENTP Noisiel |
| ▪ Ecole nationale des douanes de Tourcoing | END Tourcoing |
| ▪ Ecole nationale des impôts - Site de Noisy-le-Grand | ENI Noisy |

ÉCOLES DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

- | | |
|---------------------------------------------------------|-------|
| ▪ Ecole nationale d'application des cadres territoriaux | ENACT |
| ▪ Institut national des études territoriales | INET |

AUTRES ÉCOLES

- | | |
|-------------------------------------------------|------|
| ▪ Ecole européenne d'administration à Bruxelles | EAS |
| ▪ Le centre des hautes études militaires | CHEM |
| ▪ Collège interarmées de défense | CID |

ANNEXE N°4

LISTE DES 169 ÉCOLES ENTRANT DANS LE CHAMP DE LA MISSION SUR LA FORMATION DES AGENTS DE L'ÉTAT

ÉCOLES RELEVANT DE LA DGAFP

- | | |
|------------------------------------------------|-------------------|
| ▪ Ecole nationale d'administration | ENA |
| ▪ Institut régional d'administration de Bastia | IRA Bastia |
| ▪ Institut régional d'administration de Lyon | IRA Lyon |
| ▪ Institut régional d'administration de Nantes | IRA Nantes |
| ▪ Institut régional d'administration de Metz | IRA Metz |
| ▪ Institut régional d'administration de Lille | IRA Lille |

ÉCOLES RELEVANT DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES

- | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| ▪ Ecole nationale des ponts et chaussées | ENPC |
| ▪ Ecole nationale des sciences géographiques | ENSG |
| ▪ Ecole nationale de l'aviation civile | ENAC |
| ▪ Ecole nationale supérieure de météorologie | ENSM |
| ▪ Ecole nationale des travaux publics de l'Etat | ENTPE |
| ▪ Ecole nationale des techniciens de l'équipement | ENTE Aix |
| ▪ Ecole d'administration des affaires maritimes (Groupe Ecoles - Centre de formation et de documentation des affaires maritimes) | EAAM |
| ▪ Ecole nationale des techniciens de l'équipement | ENTE Valenciennes |
| ▪ Institut de formation de l'environnement | IFORE |

ÉCOLES RELEVANT DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

▪ Centre national d'études et de formation de la police nationale	CNEF
▪ Centre de formation de la police nationale de Béthune	CFPN Béthune
▪ Centre de formation de la police nationale de Carcassonne	CFPN Carcassonne
▪ Centre de formation de la police nationale de Chassieu	CFPN Chassieu
▪ Centre de formation de la police nationale de Perpignan	CFPN Perpignan
▪ Centre de formation de la police nationale de Sancerre	CFPN Sancerre
▪ Centre de formation de la police nationale de St-Brieuc	CFPN St-Brieuc
▪ Centre de formation de la police nationale de CALEDONIE	CFPN NC
▪ Centre de formation de la police nationale de Troyes	CFPN Troyes
▪ Centre de formation de la police nationale de Grenoble	CFPN Grenoble
▪ Centre de formation de la police nationale de Ste Foy	CFPN Ste Foy
▪ Centre de formation de la police nationale de Nice	CFPN Nice
▪ Centre de formation de la police nationale de Toulouse	CFPN Toulouse
▪ Ecole nationale supérieure de police	ENSP
▪ Ecole nationale supérieure des officiers de police	ENSOP
▪ Ecole nationale supérieure d'application de la police nationale	ENSAPN
▪ Délégation régionale de la formation Nouvelle Calédonie	DRF NC
▪ Délégation régionale au recrutement et à la formation Paris	DRRF Paris
▪ Délégation régionale au recrutement et à la formation Rennes	DRRF Rennes
▪ Délégation régionale au recrutement et à la formation Ile-de-France	DRRF IDF
▪ Délégation régionale au recrutement et à la formation Lyon	DRRF Lyon
▪ Délégation régionale au recrutement et à la formation Metz	DRRF Metz
▪ Délégation régionale de la formation Réunion/ Mayotte	DRF Réunion
▪ Délégation régionale au recrutement et à la formation Bordeaux	DRRF Bordeaux
▪ Délégation régionale au recrutement et à la formation Lille	DRRF Lille
▪ Ecole nationale de police de Châtelguyon	ENP Châtel

Mission sur la formation des agents de l'Etat

- Ecole nationale de police de Fos sur mer **ENP Fos sur mer**
- Ecole nationale de police de Reims **ENP Reims**
- Ecole nationale de police de Saint Malo **ENP Saint Malo**
- Ecole nationale de police de Sens **ENP Sens**
- Ecole nationale de police de Marseille **ENP Marseille**
- Ecole nationale de police de Roubaix **ENP Roubaix**
- Ecole nationale de police de Vannes **ENP Vannes**
- Ecole nationale de police de Draveil **ENP Draveil**
- Ecole nationale de police de Périgueux **ENP Périgueux**
- Ecole nationale de police d'Oissel **ENP Oissel**
- Ecole nationale de police de Montbéliard **ENP Montbéliard**
- Ecole nationale de police de PARIS **ENP PARIS**
- Ecole nationale de police de Nîmes **ENP Nîmes**
- Ecole nationale de police de Vincennes **ENP Vincennes**
- Institut national de la formation de la police nationale **INFPN**
- Institut national de formation des personnels administratifs, techniques et scientifiques **INFPATS**

ÉCOLE RELEVANT DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

- Institut de formation aux affaires administratives et consulaires **IFAAC**

ÉCOLES RELEVANT DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'EMPLOI

- Ecole nationale supérieure des mines **ENSM**
- Ecole nationale supérieure des télécommunications **ENST Paris**
- Ecole nationale de la statistique et de l'administration économique **ENSAE**
- Ecole nationale de la statistique et de l'analyse de l'information **ENSAI**

Mission sur la formation des agents de l'Etat

- Centre de formation de l'INSEE **CEFIL**
- Ecole nationale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes **ENCCRF**

ÉCOLES RELEVANT DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

- Ecole nationale de la protection judiciaire de la jeunesse **ENPJJ**
- Ecole nationale de la magistrature **ENM**
- Ecole nationale d'administration pénitentiaire **ENAP**
- Ecole nationale des greffes **ENG**

ÉCOLES RELEVANT DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

- Ecole nationale d'ingénieurs des travaux agricoles de Bordeaux **ENITAB**
- Ecole nationale de formation agronomique **ENFA**
- Ecole nationale du génie rural, des eaux et forêts - AgroParisTech **ENGREF**
- Ecole nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg **ENGEES**
- Ecole nationale d'ingénieurs des travaux agricoles de Clermont-Ferrand **ENITAC**
- Institut de formation des personnels du ministère de l'agriculture - site de Nancy **INFOMA Nancy**
- Etablissement national d'enseignement supérieur agronomique de Dijon **ENESAD**
- Institut de formation des personnels du ministère de l'agriculture - site de Corbas **INFOMA Corbas**
- Ecole nationale d'ingénieurs des techniques des industries agricoles et alimentaires de Nantes **ENITIAA Nantes**
- Ecole nationale d'ingénieurs de l'horticulture et du paysage d'Angers **ENIHP**
- Ecole nationale des services vétérinaires **ENSV**

ÉCOLE RELEVANT DU MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES, DU TRAVAIL ET DE LA SOLIDARITÉ

- Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle **INTEFP**

ÉCOLE RELEVANT DU MINISTÈRE DE LA SANTE, JEUNESSE, SPORTS & VIE ASSOCIATIVE

- Ecole des hautes études en santé publique **EHESP**

ÉCOLES RELEVANT DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET AU MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

- Ecole normale supérieure Ulm **ENS Ulm**
- Ecole nationale des chartes **ENC**
- Ecole normale supérieure Lyon **ENS Lyon**
- Ecole nationale des sciences de l'information et des bibliothèques **ENSSIB**
- Ecole supérieure de l'éducation nationale **ESEN**
- Ecole normale supérieure Cachan **ENS Cachan**
- Ecole normale supérieure Lettres et Sciences humaines **ENS-LSH**

ÉCOLES RELEVANT DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

Armée de terre

- Ecole d'application de l'artillerie **EAA**
- Ecole spéciale militaire de Saint-Cyr **ESM**
- Ecole d'application de l'arme blindée cavalerie **EAABC**
- Ecole militaire de haute montagne **EMHM**
- Ecole de logistique et du train **ELT**

Mission sur la formation des agents de l'Etat

▪ Ecole supérieure et d'application du génie	ESAG
▪ Ecole supérieure et d'application du matériel	ESAM
▪ Ecole d'application de l'infanterie	EAI
▪ Ecole militaire supérieure d'administration et management	EMSAM
▪ Ecole des troupes aéroportées	ETAP
▪ Ecole militaire interarmes	EMIA
▪ Ecole nationale des sous-officiers d'active	ENSOA
▪ Ecole militaire du corps technique et administratif	EMCTA
▪ Ecole supérieure et d'application des transmissions	ESAT
▪ Ecole d'État-major	EEM
▪ Ecole d'application de l'aviation légère de l'armée de terre	EAALAT

Armée de l'air

▪ Ecole de formation des sous-officiers de l'armée de l'air	EFSOAA
▪ Ecoles des officiers de l'armée de l'air (dont Ecole de l'air)	EOAA
▪ Ecole de l'aviation de chasse	EAC
▪ Ecole de l'aviation de transport	EAT
▪ Cours d'enseignement technique de l'armée de l'air	CETAA
▪ Centre d'instruction de contrôle et de la défense aérienne	CICDA
▪ Centre de formation des techniciens de la sécurité de l'armée de l'air	CFTSAA
▪ Groupement des écoles d'administration de l'armée de l'air	GEAA
▪ Escadron de formation des fusiliers commandos	EFCA
▪ Ecole de pilotage de l'armée de l'air	EPAA
▪ Ecole de transition opérationnelle	ETO
▪ Escadron de formation renseignement	EFR
▪ Ecole de pilotage et de navigation de l'armée de l'air	EPNAA
▪ Centre de formation militaire élémentaire	CFME
▪ Centre d'instruction des équipages de transport	CIET

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Marine

- Ecole navale et groupe des écoles du Poulmic **EN**
- Ecole des officiers du commissariat de la marine **EOCM**
- Ecole des fourriers de Querqueville **EDF**
- Ecole des fusiliers-marins de Lorient **EFM Lorient**
- Centre d'instruction navale de Brest **CIN Brest**
- Ecole d'application des officiers de marine **EAOM**
- Ecole du personnel volant **EPV**
- Ecole de navigation sous-marine et des bâtiments à propulsion nucléaire **ENSM**
- Ecole des applications militaires de l'énergie atomique **EAMEA**
- Ecole De Plongée **ECOPLONG**
- Centre d'instruction navale de Saint-Mandrier **CIN St Mandrier**
- Ecole des marins météorologistes océanographes **EMMO**
- Centre d'interprétation et de reconnaissance acoustique **CIRA**
- Ecole des marins pompiers de Marseille **EMPM**
- Ecole Supérieure et d'Application des Transmissions **ESAT**
- Ecole de l'aéronautique navale **EAN**
- Ecole du personnel de pont d'envol **EPPE**
- Ecole d'initiation au pilotage **EIP**
- Ecole de navigation sous-marine de Brest **ENSMB**
- Ecole d'initiation au pilotage **EIP**
- Centre d'entraînement et de formation à la guerre des mines **ALFAN Mines**
- Centre de l'enseignement supérieur de la marine **CESM**
- Ecole militaire de la flotte **EMF**
- Ecole d'administration de la marine **EAM**
- Ecole de manœuvre et de navigation **EMN**

Direction générale de l'armement

- Ecole nationale supérieure de techniques avancées **ENSTA**
- Ecole nationale supérieure des ingénieurs des études et techniques d'armement **ENSIETA**

Mission sur la formation des agents de l'Etat

- Institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace **ISAE**

Gendarmerie

- Ecole des officiers de la gendarmerie nationale **EOGN**
- Ecole de gendarmerie de Chaumont **EG Chaumont**
- Ecole de gendarmerie de Châtelleraut **EG Châtelleraut**
- Ecole de gendarmerie de Montluçon **EG Montluçon**
- Ecole de gendarmerie du Mans **EG Le Mans**
- Ecole de gendarmerie de Montargis **EG Montargis**
- Ecole de gendarmerie de Tulle **EG Tulle**
- Ecole de gendarmerie de Châteaulin **EG Châteaulin**
- Ecole de gendarmerie de Rochefort **EG Rochefort**
- Ecole de gendarmerie de Libourne **EG Libourne**

Service de santé des armées

- Ecole du service de santé des armées de Lyon **ESSA Lyon**
- Ecole du service de santé des armées de Bordeaux **ESSA Bordeaux**
- Ecole du personnel paramédical des armées **EPPA**
- Ecole du Val de Grâce **EVG**

ÉCOLES RELEVANT DU MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

- Centre des hautes études de Chaillot **CEDHEC**
- Institut national du patrimoine **INP**

ÉCOLES RELEVANT DU MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

▪ Ecole nationale des brigades des douanes	ENBD
▪ Ecole nationale du cadastre	ENC
▪ Ecole nationale du trésor public	ENTP Noisiel
▪ Ecole nationale des douanes de Rouen	END Rouen
▪ Ecole nationale des douanes de Tourcoing	END Tourcoing
▪ Ecole nationale des impôts - Site de Clermont-Ferrand	ENI Clermont
▪ Ecole nationale des impôts - Site de Noisy-le-Grand	ENI Noisy
▪ Ecole nationale du trésor public	ENTP Lyon
▪ Ecole nationale du trésor public	ENTP Noisy

ANNEXES N°5

CARTES PRÉSENTANT LA LOCALISATION GÉOGRAPHIQUE DES 169 ÉCOLES ENTRANT DANS LE CHAMP DE LA MISSION SUR LA FORMATION DES AGENTS DE L'ÉTAT

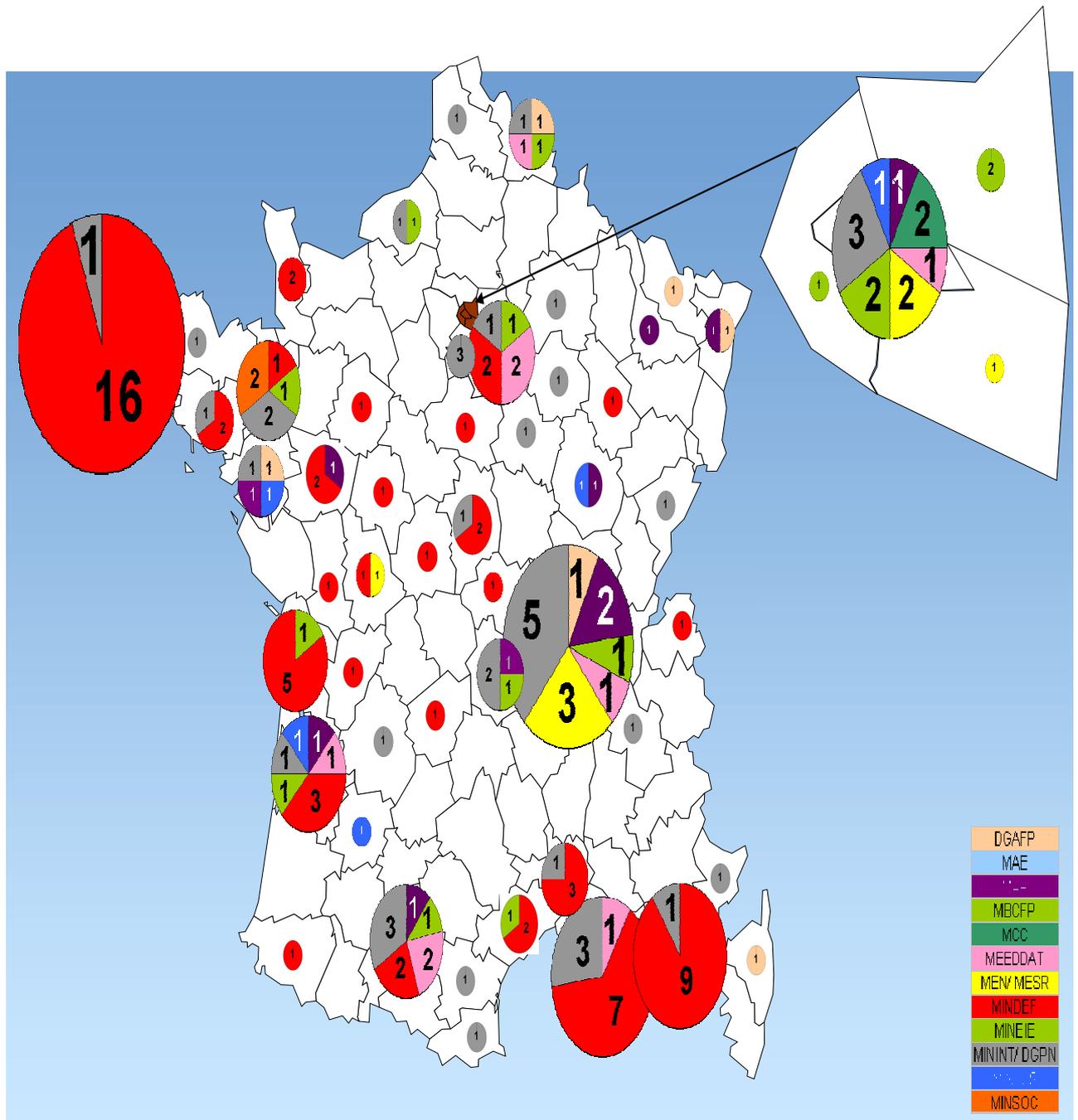
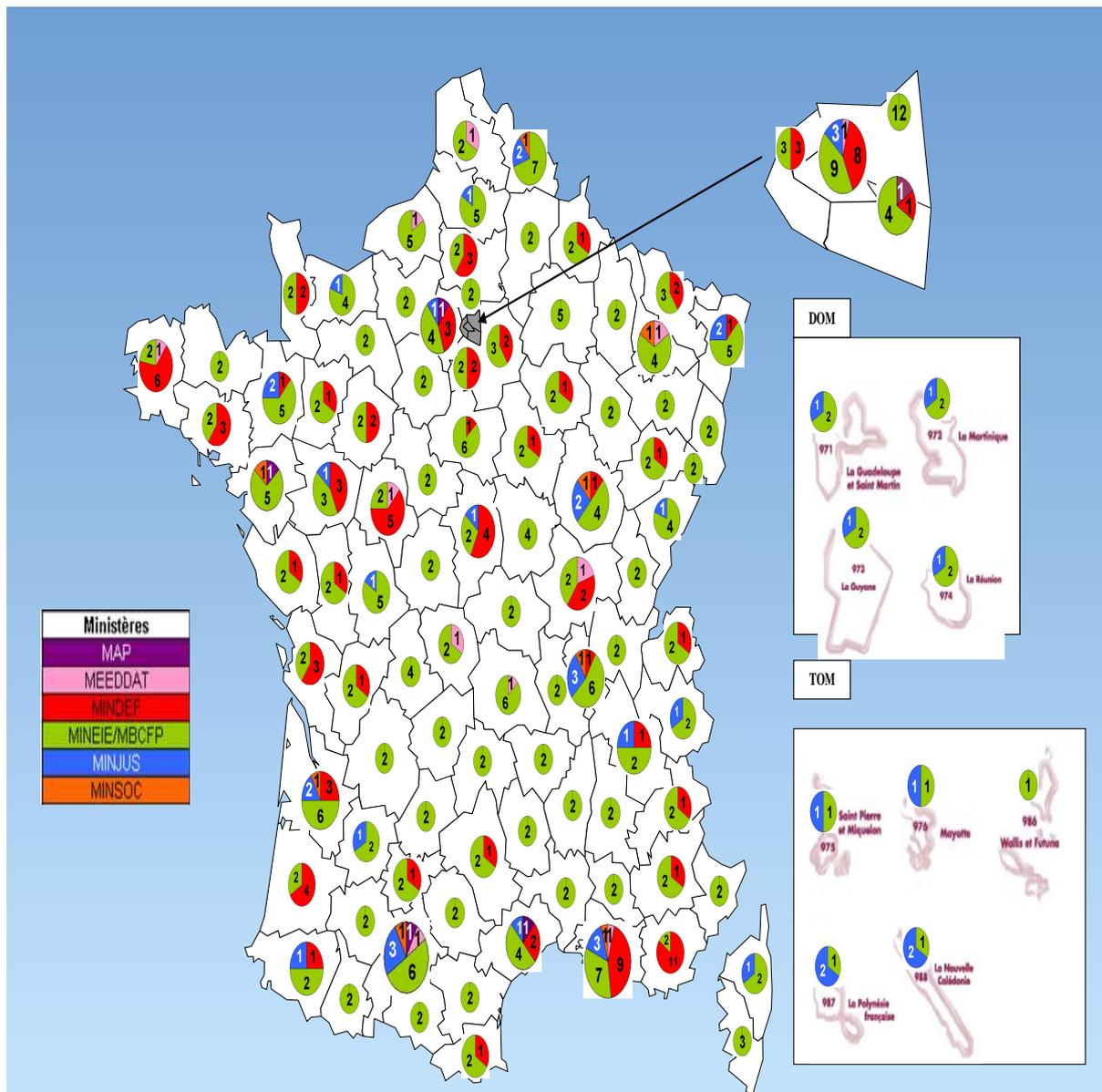


TABLEAU DE RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE PAR MINISTÈRES DES ÉCOLES DE FORMATION INITIALE DES AGENTS DE L'ÉTAT EN FRANCE

REGION	DGAFP	MAE	MAP	MBCFP	MCC	MEEDDAT	MEN/ MESR	MINDEF	MINEIE	MININT/ DGPN	MINJUS	MINSOC	Total	%
ALSACE	1		1										2	1,2%
AQUITAINE			1			1		6	1	2	2		13	7,7%
AUVERGNE			1	1				1		2			5	3,0%
BASSE NORMANDIE								2					2	1,2%
BOURGOGNE			1					1		1	1		4	2,4%
BRETAGNE								18	1	4		1	24	14,2%
CENTRE								5		1			6	3,6%
CHAMPAGNE ARDENNE								1		2			3	1,8%
CORSE	1							0					1	0,6%
FRANCHE COMTE								0		1			1	0,6%
HAUTE NORMANDIE				1				0		1			2	1,2%
ILE DE France			1	3	2	3	4	4	3	7			27	16,0%
LANGUEDOC ROUSSILLON								3	1	3			7	4,1%
LIMOUSIN								1					1	0,6%
LORRAINE	1		1					1		1			4	2,4%
MIDI PYRENEES			1	1		2		3		2			9	5,3%
NORD PAS DE CALAIS	1			1		1		0		3	1		7	4,1%
PACA						1		11		3			15	8,9%
PAYS DE LA LOIRE	1	1	2					3		1			8	4,7%
PICARDIE								1					1	0,6%
POITOU CHARENTES				1			1	7					9	5,3%
RHONE ALPES	1		2	1		1	2	2		5		1	15	8,9%
DOM								0		1			1	0,6%
TOM								0		2			2	1,2%
Total	6	1	11	9	2	9	7	70	6	42	4	2	169	100,0%

Source : réponse des écoles au questionnaire du 28/05/08

CARTES PRÉSENTANT LA LOCALISATION GÉOGRAPHIQUE DES 472 CENTRES DE FORMATION CONTINUE ENTRANT DANS LE CHAMP DE LA MISSION SUR LA FORMATION DES AGENTS DE L'ÉTAT



ANNEXE N°6

QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX DIRECTEURS DES ÉCOLES D'APPLICATION ET DES CENTRES DE FORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT

Ecole :.....
Ministère de tutelle :.....
Nature juridique de l'établissement :
Date de création de l'école :.....
Forme juridique de la création :.....
Adresse :.....
Téléphone :.../.../.../.../.../
Courriel :.....@.....
Nom du directeur : M / Mme.....

Informations générales sur l'école

Quelle est la spécialité de l'école ?

- | | | |
|--------------------------------------------------|----------------------------------------|---------------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Finances/ fiscalité | <input type="checkbox"/> Santé/ Social | <input type="checkbox"/> Autres, précisez : |
| <input type="checkbox"/> Education/ recherche | <input type="checkbox"/> Culture | |
| <input type="checkbox"/> Techniques | <input type="checkbox"/> Sécurité | |
| <input type="checkbox"/> Administration générale | <input type="checkbox"/> Défense | |

A quel(s) corps de l'administration de quelle(s) catégorie(s) l'école forme-t-elle les élèves ?

Catégories	Corps (préciser la catégorie A, B ou C)
Catégorie	
Catégorie	
Catégorie	

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Quel est son statut juridique ?

.....

Sous quelle tutelle votre école est-elle placée ? A quelle direction/ quel service d'administration centrale est-elle directement rattachée ?

.....

L'école appartient-elle à un groupement ou à un réseau d'écoles de la fonction publique ?

oui non

Si oui, lequel ? :

Votre école est-elle liée par des conventions/ partenariats avec:

- d'autres écoles administratives (y compris de la FPT et de la FPH) ?
- des établissements universitaires ?
- des écoles d'ingénieurs, des écoles de commerce ?
- des établissements étrangers (administratifs ou universitaires) ?
 - membres de l'UE**
 - hors UE**
- des centres de recherche ?
- des organisations consulaires ou professionnelles ?
- des pôles de compétitivité ?
- des lycées/ collèges ?

Merci de décrire le contenu de ces conventions :

Existe-t-il une association d'anciens élèves ?

oui non

Si oui, précisez son nom :

Est-elle associée aux décisions concernant l'établissement ?

oui non

Si oui, précisez dans quelle mesure :

Mission sur la formation des agents de l'Etat

L'école remplit-elle d'autres missions que celles liées à la formation initiale ?

oui non

Si oui, lesquelles ?

- formation continue
- préparation aux concours
- publications
- recherche
- centre de documentation
- autres, précisez :

Fonctionnement de l'établissement

Quelles sont les modalités de nomination du directeur de l'école ou du centre ?

.....
.....
.....
.....

Quelles sont ses prérogatives (en particulier en ce qui concerne la formation, le recrutement des personnels enseignants) ?

.....
.....
.....
.....

Quelle est la composition du conseil d'administration de l'école et le nombre de ses membres ?

.....
.....

Comment le président du conseil d'administration est-il désigné ?

nomination élection

Par qui et sur quels critères ?

.....

Doit-il appartenir à la fonction publique ?

oui non

Les élus locaux sont-ils représentés au conseil d'administration ?

oui non

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Des représentants d'entreprises sont-ils représentés au conseil d'administration ?

oui non

Quelles sont les prérogatives du conseil d'administration (définition des orientations stratégiques, choix du personnel, de l'équipe de direction, des enseignants et autres formateurs, vote du budget...)?

.....
.....
.....

Existe-t-il un conseil d'orientation pédagogique ou d'orientation de la formation... ?

oui non

RESSOURCES ET MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS

Le personnel

Quelle est la composition du personnel enseignant et non-enseignant rémunéré par l'établissement (personnel permanent et temporaire)?

Mission sur la formation des agents de l'Etat

-

Tableau 1 : personnels employés par l'école ventilés par catégorie
(préciser les corps dans chaque catégorie)

Corps/type de personnels	Effectifs réels ⁸⁷	Effectifs en ETP ⁸⁸	Effectifs en ETPT2
Personnels enseignants			
Enseignants permanents			
Professeurs des universités			
Maîtres de conférences			
Professeurs agrégés			
Professeurs certifiés			
Autres			
Total enseignants permanents			
Enseignants vacataires			
Intervenants fonctionnaires civils			
Intervenants vacataires militaires			
Intervenants non fonctionnaires			
Enseignants associés et invités			
Total enseignants vacataires			
Total personnels enseignants			
Personnels non enseignants			
Catégorie A			
Personnels administratifs de catégorie A			
Contractuels sur emploi de catégorie A			
Autres personnels de catégorie A (préciser)			
Total catégorie A			
Catégorie B			
Personnels administratifs de catégorie B			
Contractuels sur emploi de catégorie B			
Autres personnels de catégorie B (préciser)			
Total catégorie B			
Catégorie C			
Personnels administratifs de catégorie C			
Contractuels sur emploi de catégorie C			
Ouvriers professionnels, d'entretien d'accueil			
Autres personnels de catégorie C (préciser)			
Total catégorie C			
Autres (préciser catégorie et fonctions exercées)			
Total personnels non-enseignants			
Total personnels			

⁸⁷ Au 01/01/2008. Pour les vacataires, merci de préciser les effectifs totaux pour l'année 2007.

⁸⁸ Les effectifs peuvent être communiqués soit en ETP annualisés, soit en ETPT, selon les données disponibles de l'établissement.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Quelle est la répartition du personnel permanent de l'établissement par type de fonction ?

Tableau 2 : répartition des personnels permanents par type de fonction

Fonction	Dotation théorique 2007	Effectifs en ETPT en 2007		
		Budget État	Budget propre	Total
Enseignement				
Aide à l'enseignement				
Documentation				
Recherche, aide à la recherche				
Administration générale				
Gestion financière				
GRH				
Logistique immobilière				
Vie des élèves				
Total				

Y-a-t-il un corps permanent d'enseignants dans l'école ? Si oui, quelle est sa composition ?

Tableau 3 : composition du corps d'enseignants permanents

Spécialité des enseignants permanents	Nombre au 1er janvier 2008	Statut

Comment les intervenants extérieurs sont-ils sélectionnés ? Par qui sont-ils choisis ? Selon quels critères ?

.....

Quel est le taux de renouvellement annuel des vacataires ?

.....

L'école a-t-elle recours à des cabinets de consultants ?

oui non

Si oui, pourquoi ? Précisez les domaines dans lesquels ceux-ci interviennent prioritairement et la fréquence de leurs interventions.

.....

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Les données budgétaires

Recettes :

Tableau 4 : détail des ressources

(Remplir le tableau avec précision ; ne pas hésiter à l'adapter aux spécificités de l'établissement)

Détail des ressources	2005	2006	2007
Ressources Ministère			
Dotation/subvention de fonctionnement			
Personnels mis à disposition			
Personnel de l'établissement			
Bourses d'enseignement			
Bourses de recherche			
Vacations			
Autres ressources de l'établissement			
Report et reprises sur réserves			
Produits de gestion			
Taxe d'apprentissage			
Subventions collectivités locales			
Autres subventions (précisez la nature et l'origine)			
Ressources des partenaires			
Autres ressources (préciser)			
Ressources totales			

Tableau 5 : source de financement du personnel

Source de financement	Effectifs en ETP au 01/01/2008	%
Personnel rémunéré sur budget État		
Personnel rémunéré sur budget propre		

Dépenses :

Tableau 6 : dépenses totales de l'établissement en 2007

(Remplir le tableau avec précision ; ne pas hésiter à l'adapter aux spécificités de l'établissement)

Postes de dépenses	Montant (en k€)	Part dans le total général
Immobilier		
Acquisition de matériel (mobilier, véhicules, TIC)		
Acquisition de fournitures courantes		
Dépenses de fonctionnement (fluides, électricité, télécommunications, maintenance)		
Rémunérations ⁸⁹ du personnel administratif		
Rémunérations du personnel enseignant		
Frais de déplacement du personnel		
Rémunérations de prestataires extérieurs		
Rémunérations des stagiaires		
Frais de déplacement des stagiaires		
Frais d'organisation du/des concours		
Autres dépenses (préciser)		
Total		100%

⁸⁹ « Rémunérations » s'entend comme l'addition des traitements, primes, charges sociales et indemnités diverses.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Tableau 7 : détail des dépenses de rémunération des stagiaires en formation initiale

En k€	2005	2006	2007
Total des rémunérations brutes versées			
Indemnités de stage			
Dépenses de transport des élèves			
Frais de stages d'application			
Total			

Tableau 8 : dépenses de rémunération du personnel enseignant

En k€	2005	2006	2007
Nombre d'enseignants permanents (en ETP)			
Nombre d'enseignants vacataires (en ETP)			
Total des rémunérations brutes versées			
Total des dépenses d'hébergement (repas et nuitée) et de transport des enseignants			
Moyenne des dépenses d'hébergement et de transport par enseignant			

MODALITES DE recrutement des élèves

Quelles sont les modalités d'entrées à l'école ?

- concours externe
- concours interne
- troisième concours
- examen professionnel/ examen d'aptitude
- avancement
- autres, précisez :

Quels sont les effectifs des trois dernières promotions ?

Tableau 9 : composition des effectifs des trois dernières promotions
(faire un tableau par catégorie A, B et C)

Année	Origine			Total
	Externe	Interne	Autres	
2005				
2006				
2007				
Total				

A quel niveau de formation votre école recrute-t-elle ?

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Niveau de diplôme exigé pour accéder à l'école :

- Tableau 10 : niveau de formation exigé pour accéder à l'école
(faire un tableau par catégorie A, B et C)

Diplôme	Concours externe	Sans concours
Inférieur au brevet		
Brevet des collèges		
Bac.		
Bac + 2		
2ème cycle		
3ème cycle		

Niveau de diplôme constaté des élèves recrutés :

- Tableau 11: niveau effectif de formation des élèves recrutés
(faire un tableau par catégorie A, B et C)

Diplôme	Concours externe	Concours interne	Troisième concours	Sans concours
Inférieur au brevet				
Brevet des collèges				
Bac.				
Bac + 2				
2ème cycle				
3ème cycle				

Dans le cas d'un recrutement par concours, quel est le degré d'implication de l'école dans l'organisation du concours de recrutement des élèves ?

- élevé (définition des épreuves, détermination du nombre de places...)
- en appui uniquement (organisation matérielle des épreuves)
- faible
- inexistant

Dans ce dernier cas, à quelle autorité incombe cette charge ?

.....

Commentaires :

.....

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Quel est le taux de sélectivité du/des concours ?

Concours externe :

-

Tableau 12 : taux de sélectivité au concours externe

Catégorie	2005			2006			2007		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C
Postes									
Inscrits									
Présents									
Taux présents									
Reçus									
Taux sélectivité									

Concours interne :

-

Tableau 13 : taux de sélectivité au concours interne

Catégorie	2005			2006			2007		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C
Postes									
Inscrits									
Présents									
Taux présents									
Reçus									
Taux sélectivité									

Troisième concours :

-

Tableau 14 : taux de sélectivité au troisième concours

Catégorie	2005			2006			2007		
	A	B	X	A	B	X	A	B	X
Postes			X			X			X
Inscrits			X			X			X
Présents			X			X			X
Taux présents			X			X			X
Reçus			X			X			X
Taux sélectivité			X			X			X

Dans le cas d'un recrutement hors concours, l'expérience professionnelle antérieure et/ou le type de formation sont-ils pris en compte (stages en entreprise, en ONG...)?

oui

non

Si oui, quelles sont alors les modalités précises de recrutement ?

.....

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Existe-t-il un accès « sur titre » à l'école ?

oui non

Quel est l'âge moyen des élèves recrutés à l'entrée sur les trois dernières promotions ?

Tableau 15 : âge moyen des élèves recrutés
(faire un tableau par catégorie A, B et C)

Origine des élèves	Age moyen		
	2005	2006	2007
Concours externe			
Concours interne			
Troisième voie			
Moyenne générale			

Quelle est la répartition hommes/femmes des promotions ?

Tableau 16 : répartition hommes/femmes des trois dernières promotions
(faire un tableau par catégorie A, B et C)

Origine des élèves	Répartition hommes/femmes					
	2005		2006		2007	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Concours externe						
Concours interne						
Troisième voie						
Moyenne générale						

L'école accueille-t-elle des élèves ou auditeurs étrangers ?

oui non

Si oui, décrire les modalités de recrutement, le statut des élèves et les débouchés ?

Modalités de recrutement :

Statut des élèves :

Débouchés : Administration française
 Autres, précisez :

▪ **Les élèves étrangers suivent-ils :**

un cycle international adapté le cursus normal les deux

▪ **Si oui, s'agit-il d'un cycle :**

court long Durée : mois

▪ **La formation est-elle sanctionnée par :**

Sous quelle forme cet enseignement est-il délivré ?

.....

Estimez-vous que l'enseignement délivré dans ce domaine réponde aux attentes des élèves ?

oui non

Si non, comment ces attentes pourraient-elles être satisfaites ?

.....

Les méthodes pédagogiques

Quelles sont les modalités d'enseignement ?

Tableau 19 : modalités d'enseignement

Modalités d'enseignement	Temps de formation total	% du temps de formation total
Cours magistraux		
Travaux dirigés		
Autres modalités d'enseignement (précisez)		
Stage en administration		
Autres stages (précisez)		
Autres expériences « de terrain »		
Total		

Quelle est la durée du/des stage(s) organisé(s) dans le cadre de la formation et dans quel type de structure sont-ils effectués (administration de tutelle, autres administrations, entreprises...) ?

Tableau 20 : durée(s) du/des stages

Stage(s)	Type de structure	Durée
1er stage		
2e stage		
3e stage		

Quelles sont les modalités du/des stage(s) (choix des lieux, missions effectuées, encadrement...) ? Comment se fait la notation et l'évaluation du stagiaire ?

.....

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Quelle est la part relative de la notation du/des stage(s) dans la notation finale de l'élève ?

%

Une partie de la formation (cours, stages) s'effectue-t-elle à l'étranger ?

oui non

Si oui, quelle en est la durée :

L'école a-t-elle conclu des partenariats avec des institutions étrangères à cette fin ?

oui non

La sanction de la formation (pour information)

Existe-t-il un classement à l'issue de la formation ?

oui non

Le classement d'entrée entre-t-il en compte dans le classement de sortie ?

oui non

Y-a-t-il un choix d'affectation associé à ce classement ?

oui non

En cas d'absence de classement, comment les postes sont-ils répartis entre les élèves ?

.....
.....

Quel est le statut des élèves à l'issue de leur formation ?

titularisation immédiate nomination en tant que fonctionnaire stagiaire

Les anciens élèves disposent-ils à l'issue de leur scolarité d'une formation complémentaire (accompagnement par un fonctionnaire plus expérimenté, séminaires de formation à des problématiques spécifiques) ?

oui non

Si oui, merci de préciser la nature de ces formations complémentaires et leur durée :

.....
.....

La formation dispensée à l'école est-elle diplômante ?

oui non

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Si oui, à quel niveau de diplôme ou d'équivalence la formation conduit-elle ?

BEP/CAP Bac BTS/ DUT Licence Master Autres

Evaluation de la formation

Existe-t-il un système d'évaluation des élèves sur la scolarité ?

oui non

Si oui, merci de décrire son fonctionnement et d'indiquer sa périodicité :

.....
.....
.....
.....

Existe-il un système d'évaluation de l'école et de sa formation par les employeurs (administrations d'accueil) ?

oui non

Si oui, merci de décrire le processus et d'indiquer sa périodicité :

.....
.....
.....
.....

Existe-il un système d'évaluation de l'école et de sa formation par l'administration ?

oui non

Si oui, merci de décrire le processus et d'indiquer sa périodicité :

.....
.....
.....
.....

L'école a-t-elle déjà fait l'objet d'un audit de la part d'un corps d'inspection ou de contrôle ?

oui non

Si oui, lequel ?

L'école communique-t-elle sur ses programmes de formation/métiers auxquels elle destine ?

oui non

Si oui, comment ?

.....
.....

Éléments sur la formation continue

Votre école dispense-t-elle une formation continue ?

oui non

Votre école mène-t-elle des actions de validation des acquis de l'expérience (VAE) ? Si oui, lesquelles ?

oui non

Quelle part représente la formation continue dans les activités de l'école ?

%

Quel est le budget consacré à la formation continue au sein de l'école ?

M€

Quelles sont l'origine et le statut des élèves accueillis dans le cadre de la formation continue ?

Origines :

Statut :

Cette formation est-elle ou non diplômante ?

oui non

Si oui, cette formation s'accomplit-elle dans le cadre d'un partenariat avec d'autres établissements ?

oui non

REMARQUES COMPLEMENTAIRES/ SUGGESTIONS D'améliorations

ANNEXE N°7

**QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX SECRÉTARIATS
GÉNÉRAUX DES MINISTÈRES**

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Ministère :

- Tableau 21 : effectifs des élèves en formation dans les écoles relevant du ministère

Catégorie	Effectifs réels pour l'année 2007	
	Formation initiale	Formation continue
Elèves de catégorie A		
Elèves de catégorie B		
Elèves de catégorie C		
Total		

- Tableau 22 : moyens humains des écoles relevant du ministère

Corps/type de personnels	Effectifs réels*	Effectifs en ETPT
Personnels enseignants		
Enseignants permanents		
Total enseignants permanents		
Enseignants vacataires		
Intervenants vacataires (fonctionnaires civils)		
Intervenants vacataires (militaires)		
Intervenants vacataires (non fonctionnaires)		
Autres enseignants associés et invités		
Total enseignants vacataires		
Total personnels enseignants		
Personnels non enseignants		
Catégorie A		
Personnels administratifs de catégorie A		
Contractuels sur emploi de catégorie A		
Autres personnels de catégorie A (préciser)		
Total catégorie A		
Catégorie B		
Personnels administratifs de catégorie B		
Contractuels sur emploi de catégorie B		
Autres personnels de catégorie B (préciser)		
Total catégorie B		
Catégorie C		
Personnels administratifs de catégorie C		
Contractuels sur emploi de catégorie C		
Ouvriers professionnels, ouvriers d'entretien et d'accueil		
Autres personnels de catégorie C (préciser)		
Total catégorie C		
Autres (préciser catégorie et fonctions exercées)		
Total général		

* Au 01/01/2008. Merci de préciser les effectifs des vacataires pour l'année 2007.

Mission sur la formation des agents de l'Etat

- Tableau 23 : répartition des emplois par source de financement

Type de financement	Effectifs en ETPT
Emplois rémunérés par l'opérateur hors plafond d'emplois du ministère	
Emplois rémunérés par l'Etat (programmes de rattachement)	
Emplois rémunérés par d'autres collectivités ou organismes	
Total	

- Tableau 24 : ressources des écoles pour l'année 2007

Type de ressource	En K€
Subventions de l'Etat	
Autres subventions et dotations	
Ressources propres et autres	
Total ressources	

- Tableau 25 : dépenses constatées des écoles pour l'année 2007

Type de dépense	Montant (en K€)
Dépenses hors rémunération des stagiaires (DRHS)	
Personnel administratif	
Indemnités des formateurs occasionnels	
Rémunération des enseignants permanents	
Prestations de formation (marchés)	
Dépenses courantes	
Immobilier (valorisation de l'immobilier ou loyers des immeubles)	
Autres dépenses	
Total dépenses hors rémunération des stagiaires	
Dépenses de rémunération des stagiaires (DRS)	
Traitement des stagiaires ⁹⁰	
Indemnités liées à la formation	
Total dépenses rémunération des stagiaires	
Total général dépenses (DRHS + DRS)	

⁹⁰ Le montant des traitements et salaires s'entend charges sociales comprises

ANNEXE N°8

QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX AGENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ETAT AFFECTÉS DANS LEUR FONCTION DEPUIS MOINS DE CINQ ANS

Année de titularisation :

Fonctionnaire de catégorie : A B C

1- Après votre concours de recrutement, avez-vous suivi une formation ?

oui non

2- Cette formation s'est elle déroulée dans une école ?

oui non

3- Si oui, laquelle ?

.....

4- Quelle a été la durée de votre scolarité ?

.....

5- Au moment de votre prise de poste, avez-vous eu une formation complémentaire dans votre administration d'affectation ?

oui non

Mission sur la formation des agents de l'Etat

6- Si oui, laquelle ?

.....
.....
.....

7- Votre scolarité a-t-elle comporté des stages pratiques?

oui non

8- Si oui, quelle en a été la durée ?

.....

9- Les enseignements que vous avez reçus durant votre scolarité vous-ont-ils préparé à votre premier poste ?

oui non

10- Ces enseignements vous ont-ils semblé constituer une formation « métier » ?

oui non

11- Lors de votre première affectation, avez-vous été accompagné par un tuteur ou assimilé dans votre administration?

oui non

12- Si oui, cela vous a-t'il été profitable ?

oui non

13- Si non, en avez-vous ressenti le besoin ?

oui non

14- Compte-tenu des connaissances acquises avant le concours, la formation reçue pendant votre scolarité était-elle adaptée à vos besoins complémentaires?

oui non

Mission sur la formation des agents de l'Etat

15- Au regard de votre poste actuel, pouvez-vous citer parmi les formations reçues celles qui vous ne vous ont pas été utiles ?

.....
.....
.....
.....
.....

16- Au regard de votre poste actuel, pouvez-vous citer les formations, que vous n'avez pas reçues et qui vous auraient été utiles ?

.....
.....
.....
.....
.....

17- Quel jugement portez-vous sur la formation reçue en école ?

.....
.....
.....
.....
.....

18- Quelles suggestions pourriez-vous formuler pour améliorer la formation des fonctionnaires en général ?

.....
.....
.....
.....
.....

ANNEXE N°9

RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE IPSOS SUR LA MODERNISATION DE LA FORMATION INITIALE DES AGENTS DE L'ÉTAT, 13 NOVEMBRE 2008

CONTEXTE ET OBJECTIFS DE L'ETUDE

- Le gouvernement a souhaité qu'une réflexion soit menée sur la formation des agents publics et sur l'ensemble des écoles publiques, qu'elles soient techniques ou administratives, générales ou spécialisées, civiles ou militaires.
- Une mission d'étude a été confiée en ce sens à M. Raymond-François Lebris. Il s'agit tout à la fois d'établir un état des lieux et d'élaborer des préconisations pour modifier significativement la formation initiale dans les écoles publiques pour l'adapter aux besoins de l'administration et constituer de vraies filières « métiers ».
- Dans ce cadre, Ipsos a été mandaté pour réaliser des groupes qualitatifs réunissant des anciens élèves des écoles de Formation de la FPE. L'étude a comme objectif de recueillir leur opinion sur :
 - ▶ Leur formation à l'école (école, mode de recrutement, durée et organisation de la formation, type d'enseignants, liens avec d'autres écoles,...)
 - ▶ Leur niveau de satisfaction sur cette formation (contenu et qualité des enseignements notamment par rapport à leur formation initiale) et l'apport de cette dernière dans leur insertion professionnelle dans leur administration (lien entre les enseignements dispensés et leur métier, adéquation de la formation aux attentes de leurs employeurs) puis au fil des ans par rapport à leur évolution professionnelle.
 - ▶ Les forces et faiblesses des formations ainsi que les pistes d'amélioration qu'ils envisagent
 - ▶ Enfin, leur position sur les projets déjà en débat : mise en place de formations liées aux filières « métiers » et mise en place d'une formation tout au long de la vie.

RAPPEL DU DISPOSITIF D'ETUDE

- Choix d'une approche qualitative par réunions de groupe
- Réalisation du 15 au 17 octobre 2008 de 3 tables rondes d'une durée de 3h00 à Paris, dans les locaux d'Ipsos.
- Les écoles rassemblant avant tout des agents de catégorie A et de façon moindre des agents de catégorie B, deux groupes de A et un groupe de B ont été organisés.
- On a veillé à représenter les différents ministères (MINEIE, MBCPFP, Justice, MEEDDAT, Santé, Intérieur, Défense) ainsi que des populations d'ancienneté diverses (moins de 2 ans d'ancienneté, entre 2 et 6 ans, entre 6 et 10 ans et plus de 10 ans)
 - ▶ Catégorie B : 1 contrôleur du trésor (ENT, moins de 2 ans), 1 contrôleur des douanes (EN Douanes de la Rochelle, moins de 2 ans), 1 chargé de mission (ENI, entre 2 et 6

Mission sur la formation des agents de l'Etat

ans), 2 gardiens de la Paix (EN de police, entre 2 et 6 ans et entre 6 et 10 ans), 1 technicien à la Défense (Ecole des spécialités techniques, moins de 2 ans), 1 technicien sup. de l'équipement (ENTE, entre 2 et 6 ans)

- ▶ Catégorie A : 1 inspecteur du trésor (ENT, + de 10 ans), 1 inspecteur des douanes (EN Douanes, entre 6 et 10 ans), 1 inspecteur des impôts (ENI, moins de 2 ans), 1 contrôleur général éco & fin. (ENSPTT, + de 10 ans), 1 responsable cellule eau potable (ENGEES, entre 2 et 6 ans), 1 ingénieur ICNA (ENAC, + de 10 ans)
- ▶ Catégorie A : 1 officier armée de terre (ECAT, + 10 ans), 2 capitaines de police (ENS des officiers de police / EN de police, + de 10 ans), 1 commandant de police (ENS des officiers de police, + de 10 ans), 1 chef comptable santé (Ecole HE en Santé Publique, + de 10 ans), 1 inspecteur de la DDASS (Ecole HE en Santé Publique, entre 2 et 6 ans), 1 chef de service éducation (EN de la protection judiciaire de la jeunesse, entre 2 et 6 ans)
- Cet échantillon n'a pas vocation à être parfaitement représentatif.
- Participants aux groupes recrutés par Ipsos.

SOMMAIRE

1. **Des formations jugées trop décalées par rapport au terrain et parfois trop longues mais malgré tout indispensables**
2. **Des améliorations attendues : un volet « pratique » plus conséquent, des formations et affectations plus adaptées aux souhaits et compétences des agents**
3. **Evolution de carrière : une mobilité souhaitée mais pas toujours facilitée. La formation continue, malgré une pratique forte et appréciée, visant trop rarement à préparer à un autre métier.**

DES FORMATIONS JUGEES TROP DECALEES PAR RAPPORT AU TERRAIN ET PARFOIS TROP LONGUES MAIS MALGRE TOUT INDISPENSABLES

Le choc du terrain : du décalage entre la formation et le quotidien

- Spontanément, quand on évoque leur intégration au sein de la FPE à la sortie de l'école, les agents soulignent **l'importante distance entre ce qu'ils ont appris à l'école et la réalité du terrain.**
 - ▶ « Ce qui m'a frappé, c'est **la différence entre la formation et le terrain.** Elle n'était **pas adaptée** à ce qu'on me demandait » (Catégorie A, Intérieur, +10 ans)
 - ▶ « L'adaptation a été difficile : **quel écart entre la scolarité et le réel !** » (Catégorie A, MBCPFP, +10 ans)
 - ▶ « **C'est affreux, on n'est pas préparé,** on n'est jamais confronté à la réalité du terrain. C'est tellement généraliste l'enseignement. C'est très très généraliste. On n'a rien appris et finalement on apprend sur le tas » (Catégorie A, MBCPFP, 6/10 ans)
 - ▶ « **Le fossé entre ce qu'on nous a dit en école et ce qui allait vraiment se passer sur le terrain** ou dans les bureaux » (Catégorie B, Intérieur, 2/6 ans)
- Dans ce contexte, l'arrivée sur le terrain a pour certains été vécue comme **un choc** :
 - ▶ « **Le choc face à la mort.** On recevait en pleine figure les misères du monde. Et on n'y était pas préparé » (Catégorie A, Intérieur, +10 ans)
 - ▶ « J'arrive dans **un service sinistré** : il n'y a pas de personnel, il n'y a pas de chaises, les techniciens sortent de l'école comme moi... » (Catégorie A, Agriculture, 2/6 ans)
 - ▶ « Idem : pas d'ordi, juste un crayon. Un **manque de moyen criant** » (Catégorie A, MBCPFP, +10 ans)

L'intégration : une inévitable adaptation à la réalité

- On **relativise les cas pratiques analysés en cours**, tenant trop souvent du cas idéal plus que du cas concret.
 - ▶ « A l'école, on travaille sur des cas pratiques... mais il y a un tel décalage avec la réalité. **On vit dans un monde merveilleux** » (Catégorie A, MBCPFP, - de 2 ans)
 - ▶ « **C'est décalé, on est dans un monde merveilleux**, à l'école on trouve tout de suite la fraude et c'est loin d'être aussi simple » (Catégorie A, MBCPFP, 6/10 ans)
 - ▶ « **L'école c'est la pureté de la fonction douanière**. Et une fois sur le terrain, on nous dit de tout oublier. Vous ne pouvez pas travailler si vous respectez à la lettre ce que vous avez appris à l'école » (Catégorie B, MBCPFP, - de 2 ans)
- On découvre le fonctionnement de l'administration, **les différences de pratiques d'un lieu à un autre**.
 - ▶ « Il y a aussi les **petites guéguerres entre collègues** : quand on arrive sur place, on se demande ce qu'on fait là. On ne nous a pas préparés à ça. Des collègues n'ont rien d'autre à faire que blablater sur les collègues. C'est triste » (Catégorie B, Intérieur, 2/6 ans)
 - ▶ « Il y a un **fonctionnement interne à chaque commissariat** et ça, on y est pas préparé. » (Catégorie B, Intérieur, 6/10 ans)
 - ▶ « Des formations très intéressantes, à vivre, à pratiquer. Mais tout de même décalées de la réalité : en formation initiale, **on n'a pas le poids vertical fort qui existe dans les administrations**. Du coup, on est un peu déconnectés de la réalité » (Catégorie A, Santé, 2/6 ans)

Etre opérationnel tout de suite...

- Des agents qui ne sont pas toujours bien accueillis sur leur lieu d'affectation : l'arrivée d'un stagiaire signifiant **une perte de temps à le former**.
 - ▶ « **Les chefs de service ne sont pas très ravis de voir arriver les stagiaires** : ils savent qu'ils vont devoir faire une certaine formation. Même si on est formé, il y a un savoir vivre à apprendre dans le service. Il faudrait qu'on soit opérationnel plus vite car il y a du sous-effectif » (Catégorie A, MBCPFP, - de 2 ans)
 - ▶ « C'est difficile de répondre. J'ai l'impression qu'à l'issue de la formation, quand vous arrivez dans le service, il y a une sorte de **méfiance face aux nouveaux arrivants**. Vous passez pour le crâne d'œuf, sensé tout connaître. Les gens ne sont pas très tolérants. Quand on voit arriver les inspecteurs élèves, le chef de service n'est pas content. J'imagine que c'est ce qu'on a du ressentir quand je suis arrivé car il faut tout leur apprendre et c'est du temps » (Catégorie A, MBCPFP, 6/10 ans)
- **Le sentiment qu'ils n'ont pu être efficace immédiatement alors que c'est ce qu'on attendait d'eux**. D'où le choc que certains peuvent avoir à leur arrivée : tout de suite mis dans le bain, comme s'ils étaient complètement opérationnels.
 - ▶ « **On met en pratique. Donc on n'a pas l'habitude des mises en situation. Et pourtant il faut être efficace !** » (Catégorie A, Protection judiciaire de la jeunesse, 2/6 ans)
 - ▶ « On est très vite confronté à la réalité : j'ai un stagiaire qui a été confronté à 22 personnes, dans une situation de gestion de crise. Il a du se débrouiller. Le stage n'est qu'un prétexte. **On leur demande d'être opérationnels**. » (Catégorie A, MBCPFP, +10 ans)
- **Pas assez d'accompagnement lors de l'intégration sur le terrain** : manque d'un tuteur par exemple
 - ▶ « On peut savoir et ne pas être formé pour autant. Je n'avais fait qu'une journée de formation sur les logiciels. **Le premier jour, tu es tout seul et tu pries vraiment pour que ça n'explose pas dans le train**. » (Catégorie B, MBCPFP, -2 ans)
 - ▶ « Je n'ai pas pu profiter de l'expérience des gens d'avant. La connaissance n'est pas transmise quand les gens partent... » (Catégorie B, MEEDDAT, 2/6 ans)

Des formations qui spécialisent mais pas toujours assez

- **Pas assez de spécialisation des formations : elles sont jugées trop généralistes** car elles ne préparent pas à tous les métiers.
 - ▶ « Plutôt des **manques**, au niveau des **apports de connaissances par rapport au terrain**. Aucune notion de psycho. alors que j'ai des ados difficiles à gérer. J'avais **des connaissances trop globales** » (Catégorie A, Protection judiciaire de la jeunesse, 2/6 ans)
 - ▶ « **Inadéquation entre la formation et le poste définitif**. L'école de Santé Publique forme bien au sanitaire et social, qui font l'objet de la formation principale. Mais le service d'administration général qui n'a pour fonction que d'aider les services gestionnaires, celui-là est assez oublié. Donc j'ai trouvé qu'il y avait une impréparation relative vis-à-vis de cette formation » (Catégorie A, Santé, 2/6 ans)
 - ▶ « La grande difficulté c'est que **c'est une formation en tronc commun** alors qu'elle débouche sur une très grande diversité de métiers. **La formation ne sert donc pas à tous**. Par exemple, pour les services d'aide aux sans-abris, il n'y a aucune formation. On nous met dans un poste et si ça convient c'est bon. Mais sinon, on doit s'adapter sur le terrain » (Catégorie A, Intérieur, +10 ans)
 - ▶ « **C'est trop générique** : on peut faire plein de chose à partir de cette formation. Donc c'est forcément généraliste mais aussi inadapté à la spécificité du métier » (Catégorie A, MBCPFP, 6/10 ans)
 - ▶ « Je me suis retrouvé sur un poste pour lequel je n'ai pratiquement pas eu de formation. **J'ai trouvé ça un peu léger**. L'enregistrement de l'acte notarié : on n'en fait presque pas à l'école » (Catégorie B, MBCPFP, 2/6 ans)
- Des insuffisances, notamment sur **l'informatique**.
 - ▶ « On a énormément d'application informatique et on n'a eu **aucune formation** à l'école alors qu'on avait le matériel. » (Catégorie A, MBCPFP, - de 2 ans)
 - ▶ « Pour une école d'ingénieur, **on manquait d'application informatique**. Il aurait fallu plus d'interactivité entre l'informatique et les cours. Je pense que par rapport à d'autres écoles d'ingénieur ça faisait un peu miséreux » (Catégorie A, MEEDDAT, +10 ans)

Chez les encadrants, une absence de formation au management

- Peu ou pas de formation au management ou à l'encadrement : ainsi pour les officiers de police et de l'armée, **les fonctions de commandement et d'encadrement ont été découvertes sur le tas**.
 - ▶ « Difficile d'apprendre à l'école la partie relationnelle, de commander des gens. **Cela s'apprend sur le terrain** » (Catégorie A, Défense, +10 ans)
 - ▶ « J'avais 23 ans et je devais commander 70 personnes en pré-retraite. **Ca ne s'apprend pas à l'école** » (Catégorie A, Intérieur, +10 ans)
 - ▶ « Sur le terrain, on a parfois la responsabilité d'une personne. **Il manque le côté management / encadrement** » (Catégorie A, Santé, +10 ans)
 - ▶ « La gestion du personnel, les problèmes d'effectif, les problèmes de remplacement : **je n'avais pas idée de ça**. » (Catégorie A, MBCPFP, +10 ans)
 - ▶ « On a beaucoup de problème de gestion du personnel : ça peut miner un service. **Ce qui m'a manqué c'est d'apprendre la prise de parole, l'animation : on n'a pas appris le métier**. C'est pourtant important, car on doit motiver les gens, donc c'est important à l'école pour les cadres : on n'apprend pas à encadrer. » (Catégorie A, MBCPFP, 6/10 ans)

Une formation parfois jugée trop longue

- Une période **trop longue**. Trop de temps passé sur les bancs de l'école sans se confronter au terrain
 - ▶ « J'étais trop content de quitter l'école. **A mon âge, être sur les bancs, je finissais par saturer.** » (Catégorie A, Intérieur, +10 ans)
 - ▶ « **Pour les externes**, une durée d'un an peu se justifier, **mais pour les internes c'est long**. Il pourrait y avoir deux cursus » (Catégorie A, MBCPFP, 6/10 ans)
 - ▶ « **Du temps perdu** » (Catégorie B, MEEDDAT, 2/6 ans)
 - ▶ « C'était long, **j'avais hâte que ça se finisse.** » (Catégorie B, Intérieur, 6/10 ans)
 - ▶ « Les amphis sur le contentieux : **c'était long...** » (Catégorie B, MBCPFP, - 2 ans)
- Théorie et pratique : deux pôles indispensables de la formation. Les agents tendent cependant à **privilégier la partie plus pratique** (stages, TD), jugeant que **la théorie prend parfois trop de place**.
 - ▶ « **Passer un an en formation théorique, c'est suffisant**. Le fonctionnaire doit avoir un accès facile aux stages en relation avec son métier » (Catégorie A, Intérieur, +10 ans)
 - ▶ « J'aurai préféré faire **plus de stages pratiques** et moins d'école sur les bancs. Ca a été **long** » (Catégorie A, Intérieur, +10 ans)
 - ▶ « Il y a quelques années, c'était un an pour contrôleur et deux ans pour inspecteur. Et là c'est 6 mois contrôleur et un an inspecteur. **Et je trouve ça encore trop long : il y a beaucoup trop de théorie, beaucoup trop d'amphi**. Il faut que ce soit plus professionnel et opérationnel. » (Catégorie A, MBCPFP, 6/10 ans)
 - ▶ « Trop théorique, pas assez de terrain » (Catégorie B, MBCPFP, 2/6 ans)
 - ▶ « La **formation de tronc commun est indispensable** mais elle est trop longue. 3 mois ça suffit, après je n'avais pas envie de revenir » (Catégorie B, MBCPFP, 2/6 ans)

Des formateurs trop souvent trop éloignés du terrain et pas toujours pédagogues

- Des **formateurs trop souvent éloignés du terrain** :
 - ▶ « Il y a quand même certains qui profitent de rentes de situation : certains formateurs sont **très décalés du terrain.** » (Catégorie A, Intérieur, +10 ans)
 - ▶ « **Des formateurs qui ne vont plus sur le terrain depuis longtemps** » (Catégorie B, MBCPFP, - 2 ans)
 - ▶ « J'étais avec un formateur **qui nous a déformé**. Il était en fin de carrière et était là sans être là. On n'a rien assimilé. C'était plus du copinage que de la transmission de savoir » (Catégorie B, Intérieur, 2/6 ans)
 - ▶ « De très bonnes connaissances, mais la plupart sont éloignés du terrain. Ils manquent d'a propos dans la relation à l'utilisateur et aux collègues. Ce sont de bons théoriciens mais au retour des stages, j'avais envie de leur dire d'aller sur le terrain » (Catégorie B, MBCPFP, 2/6 ans)
 - ▶ « Ca dépend des métiers. Il y a aussi des intervenants extérieurs qui ne collent pas du tout au milieu, qui ne collent pas au terrain. Ca ne sert à rien » (Catégorie B, Défense, - 2 ans)
- Une **pédagogie critiquée**
 - ▶ « Une pédagogie relativement inadaptée » (Catégorie A, Santé, 2/6 ans)
 - ▶ « Les formateurs connaissent bien leurs métiers, mais **après ils n'ont pas forcément les capacités de le diffuser de manière pédagogique** » (Catégorie A, Intérieur, +10 ans)
 - ▶ « Je suis d'accord pour dire **que la pédagogie ne s'improvise pas. Ils ont du mal à faire passer leurs connaissances, même s'ils sont compétents**. Être enseignant à l'ENI c'est aussi prendre des points pour la carrière et on a l'impression qu'ils ne viennent que pour ça et pas pour les élèves. Ce sont des choses énervantes, comme des erreurs dans les plaquettes qui restent plusieurs années. C'est une perte de temps » (Catégorie A, MBCPFP, - de 2 ans)
 - ▶ « Ils sont dévoués. **Mais parfois au niveau pédagogique, ils n'avaient pas appris à apprendre** » (Catégorie A, Intérieur, +10 ans)

L'attente d'un enseignement alliant théorie et vision pratique

- Des interventions **toutefois parfois appréciées**. Notamment quand elles apportent **une vision riche du terrain**.
 - ▶ « C'est **éclectique. Il y a des gens qui sont encore imprégnés de leur terrain, d'autres qui ont une connaissance universitaire et sont un peu déconnectés** » (Catégorie A, Protection Judiciaire de la Jeunesse, 2/6 ans)
 - ▶ « Ce qui est bien c'est qu'on a **deux enseignants** : 1 permanent et des détachés qui viennent 1 seule fois. Le permanent prend les décisions mais **en aparté les détachés racontent la réalité du terrain** » (Catégorie B, MBCPFP, - de 2 ans)
 - ▶ « J'ai trouvé des formateurs de qualité bien que loin du terrain. » (Catégorie B, MBCPFP, - 2 ans)
 - ▶ « Ca coûte cher ces interventions d'intervenants extérieurs mais c'était très bien. Leurs interventions étaient réduites à cause du coût » (Catégorie A, Intérieur, +10 ans)

DES FORMATIONS MALGRE TOUT INDISPENSABLES

Un souvenir majoritairement très positif de la vie à l'école

- Un cadre de vie **agréable, un lieu de convivialité** et de **sociabilité** (on se constitue un réseau) >> **un souvenir positif**
 - ▶ « Avec le recul, c'est une **très jolie école, avec vue sur la mer et de l'autre côté sur la montagne** » (Catégorie A, Intérieur, +10 ans)
 - ▶ « C'était ludique. C'était **l'insouciance** » (Catégorie A, Défense, +10 ans)
 - ▶ « **On a fait beaucoup de voyages** : Maroc, Loire-Atlantique... On avait beaucoup de projets sur le terrain » (Catégorie A, Agriculture, 2/6 ans)
 - ▶ « **Des vrais amis**. Et la localisation de l'école à La Rochelle, ça aide ! » (Catégorie B, MBCPFP, -2 ans)
 - ▶ « Beaucoup d'échanges avec les gens, **très ludique**. Cela permet de connaître tous les futurs collègues. Il y a bien un peu de compétition à la fin car le meilleur choisit où il va aller. **Mais c'est la convivialité qui domine** » (Catégorie A, Protection judiciaire de la jeunesse, 2/6 ans)
 - ▶ « J'ai un peu la nostalgie de cette période là » (Catégorie A, Intérieur, +10 ans)
 - ▶ « C'était une **bonne époque**, où j'ai appris, j'ai rencontré. **On tisse des liens**, des échanges » (Catégorie A, Santé, +10 ans)
 - ▶ « Il y en a plein que j'ai retrouvé dans le ministère, donc **cet aspect contact est important** » (Catégorie A, Protection judiciaire de la jeunesse, 2/6 ans)
 - ▶ « On était 20 dont 4 étrangers et 4 femmes. Puis en DESS, on était avec des civils. **Cette ouverture, c'était bien. Et au-delà de l'humain, c'était aussi intéressant techniquement** » (Catégorie A, Défense, +10 ans)
 - ▶ « **C'était très bien, du bon temps**. On est par promo, on reste ensemble pendant 3 ans sur un campus. C'est le collectif » (Catégorie A, MEEDDAT, +10 ans)
 - ▶ « **Trois bonnes années, assez festives**, pas très difficile après ce qu'on avait fait avant pour le concours. C'était raisonnable, on a fait pas mal de stages à l'extérieur : donc c'était trois bonnes années » (Catégorie A, MEEDDAT, +10 ans)
 - ▶ « Ca porte bien son nom : c'est une école, **il y avait une bonne vie de groupe** » (Catégorie B, MBCPFP, - 2 ans)

Même si pour quelques uns ce fut trop austère, trop scolaire

- Cependant **pour une minorité**, une **vision moins positive** de leur scolarité. C'est notamment le cas pour des agents ayant passé un **concours en interne** après plusieurs années en fonction : le retour à l'école, mélangé avec les externes, leur a parfois pesé :
 - ▶ « C'était dense et austère. **C'est pas des rigolos** » (Catégorie A, MBCPFP, 6/10 ans)
 - ▶ « Ennuyeux. Car pas évident. **La dernière de mes scolarités était ennuyeuse**, après avoir géré des équipes, etc... Le côté scolaire, la récré, l'aspect bachotage, je trouvais ça inadapté à une matière technique comme la fiscalité » (Catégorie A, MBCPFP, - de 2 ans)
 - ▶ « **Ma première scolarité c'était bien**. On était aussi plus jeunes. **Après on était moins jeunes, mélangés avec des plus jeunes**. Il y avait les externes d'un côté et les internes de l'autre. Il y avait une **concurrence et un décalage**. En interne, on n'avait pas forcément envie de bachoter, le tout était d'avoir le concours. » (Catégorie A, MBCPFP, 6/10 ans)
 - ▶ « C'était **très scolaire** : on avait des tickets de retard » (Catégorie B, MBCPFP, 2/6 ans)
 - ▶ « **Le sentiment de retrouver l'école, avec la leçon à apprendre chaque soir et des évaluations toutes les semaines. Ce n'est pas adéquat**, il faudrait faire des profils plus précis (mais pas trop) pour éviter la perte de temps » (Catégorie B, MEEDDAT, 2/6 ans)

Un passage obligé, de l'autre côté du miroir : l'entrée dans un corps, dans un métier

- Une formation parfois plus « **doctrinale** », « **culturelle** » **que technique** : on passe de l'autre côté du miroir et on apprend les codes d'un nouvel environnement. **Une étape jugée nécessaire par l'ensemble des agents**.
 - ▶ « On y apprend plus un savoir faire, un savoir être que des techniques. C'est plus de la doctrine. C'est décalé de la réalité mais on a appris des choses. **Je trouve ça normal**, ce n'est pas là que l'on dit apprendre son métier technique. **Là, on prend un uniforme, on apprend la culture de son domaine** » (Catégorie A, Défense, +10 ans)
 - ▶ « On ne peut pas savoir faire **avant de savoir être** » (Catégorie A, Intérieur, +10 ans)
 - ▶ « **Il faut un creuset**, avec une camaraderie, un passage dans un même lieu, commun à tous. Après on se spécialise. » (Catégorie A, Défense, + de 10 ans)
 - ▶ « C'est un **conditionnement** » (Catégorie A, MBCPFP, +10 ans)
 - ▶ « Le but c'est **créer une classe, un corps, des contacts** » (Catégorie A, MBCPFP, 6/10 ans)
 - ▶ « **On rentre dans un groupe** » (Catégorie B, MBCPFP, 2/6 ans)
 - ▶ « On a l'impression de se retrouver **derrière le comptoir** et de regarder dans les tiroirs » (Catégorie B, Intérieur, 2/6ans)
 - ▶ « **On est de l'autre côté de la barrière** » « Avant on était simple citoyen, et là, on passe de l'autre côté » (Catégorie B, MBCPFP, 2/6 ans)
 - ▶ « Je pensais que j'allais savoir mon métier mais en sortant de l'école, je ne le savais toujours pas. Mais en tout cas, **j'ai eu le formatage de l'esprit** » (Catégorie B, MEEDDAT, 2/6 ans)

Des cours très théoriques mais fondamentaux

- Des cours **théoriques**, magistraux ou en TD, parfois **rébarbatifs mais jugés utiles, indispensables car ils constituent une base, un socle fondamental** :
 - ▶ « On avait des cours (droit pénal, droit du travail, institutions pol...). On pouvait poser des questions donc c'était différent quand même de l'université. Mais tout de même, j'avais un peu l'impression de retourner à l'université. **Ce n'était pas redondant, pas**

Mission sur la formation des agents de l'Etat

négatif : on en avait besoin pour notre travail. Il fallait l'ingurgiter même si ce n'était pas toujours passionnant. » (Catégorie A, Intérieur, +10 ans)

- ▶ « **C'est beaucoup de par cœur.** Il faut se l'avalier le code des impôts ou celui des douanes. La charge de connaissance est importante » (Catégorie B, MBCPFP, - 2 ans)
- ▶ « J'ai trouvé que **c'était une bonne culture gé.** C'est important de l'avoir même si après cela ne sert pas toujours. » (Catégorie A, Agriculture, 2/6 ans)
- ▶ « **C'est une base et après les autres formations viennent se poser dessus.** C'est l'expérience qui permet de raccrocher les wagons entre eux. A la sortie de l'école, on est solides sur le plan théorique » (Catégorie A, MBCPFP, - de 2 ans)
- ▶ « Ca nous apporte **une connaissance générale : c'est une bonne base, un bon début.** » (Catégorie A, MEEDDAT, +10 ans)
- ▶ « **Une bonne culture générale dans mon domaine :** ca m'a donné toutes les notions. Même au niveau du vocabulaire, pour comprendre les ouvriers sur le terrain ou dans un bureau d'études avec des élus » (Catégorie A, Agriculture, 2/6 ans)

Une vraie spécialisation par rapport à la formation universitaire précédente des agents

- **Un contenu plus spécialisé qu'à l'université. Une formation initiale qui spécialise vraiment les agents** et ne peut donc être remplacée par un cursus universitaire.
 - ▶ « **C'est plus spécialisé.** On touchait divers champs de recherche, diverses disciplines mais le délinquant était toujours au centre. » (Catégorie A, Protection judiciaire de la jeunesse, 2/6 ans)
 - ▶ « **C'est plus ciblé. Avant en faculté, on a eu une formation très généraliste.** Mais en école de formation, si on faisait de l'histoire, c'était de l'histoire militaire ; si on faisait de la comptabilité, c'était de la comptabilité militaire... » (Catégorie A, Défense, +10 ans)
 - ▶ « C'est une école professionnalisante, pour faire un métier donc. Chaque texte de droit, on expliquait comment l'appliquer. **On ne pourrait pas remplacer cette école par l'université, trop généraliste.** » (Catégorie A, Intérieur, +10 ans)
 - ▶ « On n'aurait pas pu faire ce que l'on a fait dans une formation classique de droit. **Il aurait fallu un trop long cursus** » (Catégorie A, Intérieur, +10 ans)
 - ▶ « **C'était beaucoup plus concret. Il n'y avait pas de redondance.** C'était dans la continuité du concours » (Catégorie A, Agriculture, 2/6 ans)
 - ▶ « On a des matières **concrètes** à l'école, toujours dans la théorie mais en rapport avec le terrain, donc rien à voir » (Catégorie A, MEEDDAT, +10 ans)
 - ▶ « Pour ce qui me concerne, **le droit douanier, on l'apprend pas à la Fac.** C'est à l'école. » (Catégorie A, MBCPFP, 6/10 ans)
 - ▶ « **Tout est nouveau,** il n'y a rien qui soit dans une formation scolaire classique. » (Catégorie A, MEEDDAT, +10 ans)
 - ▶ « **C'est du nouveau, de l'intensif,** mais ce n'est pas une compréhension surhumaine » (Catégorie B, MBCPFP, - 2 ans)
 - ▶ « **Pour moi, ce n'était pas basique :** je n'y connaissais rien » (Catégorie B, MBCPFP, 2/6 ans)

Au final, une formation que l'on imagine difficilement raccourcie

- Bien qu'ils aient souvent le sentiment que la formation était longue voire trop longue, les agents **ne voient pas vraiment comment on pourrait significativement réduire la durée de la formation initiale** qu'ils jugent globalement utile.
 - ▶ « Je trouve que c'est parfait : **moins, il manquerait des choses,** vu qu'on alterne. » (Catégorie A, Agriculture, 2/6 ans)
 - ▶ « **Sur le coup, on se dit que c'est long, et en fait après on en revient.** » (Catégorie A, Intérieur, +10 ans)
 - ▶ « **Deux ans c'est bien. On aurait pu gagner quelques mois mais ça va.** Par exemple certaines formations auraient pu être faites en poste plutôt que de nous faire

Mission sur la formation des agents de l'Etat

revenir trois semaines pour les faire. En même temps, est-ce que c'est plus simple de faire ça ? Je ne sais pas. Je pense qu'il y a du pour et du contre : dans l'école, on est préservé, on n'a pas d'autres occupations, on est dans un cocon, on ne pense qu'à ça. » (Catégorie A, Défense, +10 ans)

- ▶ « **On ne peut pas raccourcir** par contre, **il ne faut pas rallonger** » (Catégorie A, Agriculture , 2/6 ans)
- ▶ « Pareil, **on peut peut-être juste raccourcir de quelques mois** : le dernier module, le dernier retour. **Ce n'est pas grand-chose** : on présente le mémoire qu'on devait pondre et c'est vraiment histoire de dire qu'on a fait un mémoire. » (Catégorie A, MEEDDAT, +10 ans)
- ▶ « **Réduire c'est difficile** : elle pourrait durer 10 ans, elle est utile. Mais il faut optimiser » (Catégorie B, MEEDDAT, 2/6ans)

DES AMELIORATIONS ATTENDUES : UN VOLET « PRATIQUE » PLUS CONSEQUENT, DES FORMATIONS ET DES AFFECTATIONS PLUS ADAPTEES AUX SOUHAITS ET AUX COMPETENCES DES AGENTS

Un lien plus fort avec le terrain

- Le souhait d'un **lien plus fort avec le terrain** / Une **plus grande spécialisation**
 - ▶ « **Une meilleure connaissance du milieu professionnel** dans lequel on va évoluer. » / « Il faut définir ce que l'on veut : des gestionnaires ou des techniciens ? Si on veut des gestionnaires, à ce moment là un tronc commun c'est très bien. Mais pour les techniciens : 3 mois suffisent » (Catégorie A, Intérieur, +10 ans)
 - ▶ « Acquérir des **outils, du savoir-faire.** » (Catégorie A, Protection Judiciaire de la Jeunesse, 2/6 ans)
 - ▶ « **Des outils adaptés au travail d'après.** Cela implique une spécialisation des formateurs et non pas des généralistes » (Catégorie A, Intérieur, +10 ans)
 - ▶ « Pas de théorie sans **pratique** ! » (Catégorie A, MBCPFP, - 2 ans)
 - ▶ « Des études de cas **concrets** » (Catégorie A, MBCPFP, +10 ans)
 - ▶ « Des cours **magistraux**, il en faut. Mais aussi des cas **pratiques**. Et du tutorat » (Catégorie A, MBCPFP, 6/10 ans)
 - ▶ « L'alternance théorie / pratique » (Catégorie A, MEEDDAT, +10 ans)

Une plus grande ouverture : aux autres administrations, à l'étranger, au monde réel

- Parfois, les agents ont le sentiment d'être resté **trop longtemps dans un univers clos**, à l'écart du reste de la vie, des autres métiers :
 - ▶ « Sentiment d'être **un peu couvé**, sentiment d'une hiérarchie qui considérait que nous étions des pépites, **ils nous couvaient, nous protégeaient**. Je pense qu'on n'était pas vraiment conscient d'être bons ou non, mais ils étaient attentifs à nos remarques » (Catégorie A, Défense, +10 ans)
 - ▶ « Beaucoup de théorie, pas assez de pratique et **quelque chose de clos.** » (Catégorie A, Intérieur, +10 ans)
 - ▶ « **Manque d'ouverture sur l'extérieur**, on reçoit un monde divers de métier et on ne connaît pas les autres » (Catégorie A, Intérieur, +10 ans)
- **Une plus grande ouverture est donc attendue** : vers les autres administrations / institutions, vers l'international

Mission sur la formation des agents de l'Etat

- ▶ « Une plus **grande ouverture** vers les autres institutions » (Catégorie A, Protection Judiciaire de la Jeunesse, 2/6 ans)
- ▶ « C'est une grande école d'administration. On peut regrouper les gens qui travaillent sur un même thème, sur un même site avec quand même chacun des spécialisations. **Le fait d'être sur un même lieu, ça incite au dialogue** » (Catégorie A, Défense, +10 ans)
- ▶ « On pourrait imaginer un tronc commun de 3 mois dans lequel tous les fonctionnaires de catégorie A seraient, la même formation pour tout le monde puis après partir vers une spécialisation, mais avoir un dialogue commun entre administration. **Car si on ne parle pas de la même langue, si on n'a pas des valeurs communes, on ne peut pas se parler** » (Catégorie A, Intérieur, +10 ans)
- ▶ « Ce serait bien de **connaître un peu toute la fonction publique** car un fonctionnaire peu aller partout » (Catégorie A, Intérieur, +10 ans)
- ▶ « **Une ouverture internationale** : soit par la venue d'étrangers, soit par le départ à l'étranger » (Catégorie A, Défense, +10 ans)

Des stages plus longs, et liés à la future affectation des agents

- Aujourd'hui, sur la plupart des formations d'un an, **l'alternance stage / formation théorique pas toujours jugée optimale** : les stages sont trop courts pour pouvoir s'impliquer et déconnectés du poste d'affectation final
 - ▶ « Il y a une alternance de formation théorique et pratique sous forme de stages. **Mais les stages sont très déconnectés de la prise de fonction.** Il y a un besoin de continuité que je n'ai pas retrouvé. Je trouve dommage de ne pas avoir pu le préparer » (Catégorie A, Santé, 2/6 ans)
 - ▶ « Il y a une **alternance entre stages et regroupement.** Mais on **n'avait pas le temps suffisant en stage** pour prendre des responsabilités. C'était 15 jours et retour, vraiment en alternance » (Catégorie A, Protection judiciaire de la jeunesse, 2/6 ans)
- **Les agents sortant d'écoles en trois ans, dites « écoles d'ingénieur » en ont une vision plus positive** : ils ont généralement des stages sur leurs futurs lieux d'affectation et les stages sont mieux intégrés à la scolarité constituant alors un véritable atout de la formation à leurs yeux:
 - ▶ « Pendant les trois ans, on fait des stages, surtout la 3ème année où on fait **au moins 6 mois de stage** » (Catégorie A, Agriculture, 2/6 ans)
 - ▶ « Je trouve bien qu'au trésor, ils soient **en stage sur le poste qui leur sera affecté** » (Catégorie B, MBCPFP, 2/6 ans)
 - ▶ « Les trois ans sont découpés en modules. **Cela se passe bien. Comme il y a de l'alternance entre stage et cours c'est bien. On se retrouve après des stages qui sont biens.** On s'intègre petit à petit à son nouveau poste, c'est progressif, c'est bien fait. La méthode est bien. » (Catégorie A, MEEDDAT, +10ans)
 - ▶ « Dans l'année, on a trois fois deux semaines de stages avec un fil conducteur à restituer à l'issu des stages. Dans les services où on est susceptibles d'atterrir à la fin de la scolarité. C'est intégré à l'année scolaire. **C'est l'aspect très positif de la scolarité. On est beaucoup plus en prise avec le concret et là où les enseignements nous semblent utiles** » (Catégorie A, MBCPFP, - de 2 ans)

Les affectations : la nécessité d'une meilleure prise en compte des agents (compétences, souhaits)

- **L'affectation se fait aujourd'hui à l'aide du classement**, ce qui induit des derniers mois tendus et stressants pour les agents :
 - ▶ « Moi, je n'étais pas très bien classé. Au fur et à mesure, **la pression montait et vers la fin de l'année, il y avait une effervescence...** Je vous mentirais si je vous disais que ça n'avait pas d'importance » (Catégorie A, MBCPFP, 6/10 ans)

Mission sur la formation des agents de l'Etat

- ▶ « Au printemps, il y avait une certaine **ébullition**. Surtout parmi les internes car pour eux c'étaient important, notamment au niveau de l'affectation géographique » (Catégorie A, MBCPFP, +10 ans)
- ▶ « Le manque d'info. Des bruits, des rumeurs, on ne sait pas où on va terminer. Des gens pètent des cables » (Catégorie B, MBCPFP, -2 ans)
- La nécessité d'une **meilleure prise en compte des compétences et souhaits des agents** est attendue mais sans pour autant abandonner le système du classement qui aux yeux du plus grand nombre garantit une certaine égalité des chances
 - ▶ « Il pourrait y avoir certains postes **fixés en fonction du bagage académique** de l'élève. Cela pourrait être prédéterminé puis ensuite conforté par un entretien réalisé par le gestionnaire RH. » (Catégorie A, Défense, +10 ans)
 - ▶ « Systématiser les **bilans de compétences** avant les affectations » (Catégorie A, Santé, 2/6 ans)
 - ▶ « Entre le classement et l'affectation : **il faut que soit mieux pris en compte le bagage des agents**. Il faut que ce soit des gens à **compétence**, qu'il y ait un **minimum de classement pour garder l'égalité de recrutement / traitement pour tous**. Pour les services vétérinaires, il y en avait un qui connaissait le poste sur les doigts et qui ne l'a pas eu. A la place, on a quelqu'un qui devait être formé. C'est dommage. **Mais il faut tout de même assurer un minimum d'égalité par le classement** » (Catégorie A, Intérieur, + 10 ans)
 - ▶ « **Il faut le classement, mais on peut peut-être essayer de le faire de façon plus intelligente et plus lissée.** » (Catégorie A, MEEDDAT, +10 ans)

Les affectations : une décision plus rapide et mieux accompagnée

- Une **meilleure gestion des affectations** passe aussi par une décision rapide de celle-ci : le savoir suffisamment à l'avance rassure les agents et permet d'éventuellement adapter sa formation (choix d'UV, etc...)
 - ▶ « **Le plus tôt possible. On a des contraintes familiales et on a besoin de savoir.** Ca détendrait l'atmosphère » (Catégorie A, MBCPFP, 6/10 ans)
 - ▶ « Un **travail sur les affectations** qu'elles deviennent moins aléatoires. » (Catégorie A, Santé, 2/6 ans)
 - ▶ « On ne peut pas aller toujours où on veut. **C'est pas mal de le savoir avant**, dans la deuxième moitié ou le dernier tiers. Cela permet de savoir, de faire des choix sur le système d'UV, de ne pas avoir tous la même formation, **d'adapter sa grille à notre futur métier** » (Catégorie A, Défense, +10 ans)
- Pas assez d'accompagnement lors de l'intégration sur le terrain : manque d'un tuteur par exemple
 - ▶ « **Je n'ai pas pu profiter de l'expérience des gens d'avant.** La connaissance n'est pas transmise quand les gens partent... » (Catégorie B, MEEDDAT, 2/6 ans)

Une réforme des concours : pour plus d'ouverture ?

- Pour les catégories B, le sentiment parfois que **le niveau universitaire demandé au concours n'est pas en adéquation avec celui qui est finalement attendu sur le terrain**. On demande un niveau de formation trop élevé par rapport à ce qui est utile : les agents recrutés sont **surqualifiés**.
 - ▶ « Le niveau universitaire demandé est trop élevé par rapport à la catégorie. **Surqualification** » (Catégorie B, MBCPFP, -2 ans)
 - ▶ « Les concours sont **de plus en plus difficiles**. » (Catégorie B, Intérieur, 6/10 ans)
 - ▶ « Dans notre école, il y avait un **niveau très supérieur par rapport au concours**. Donc les élèves trouvaient ça abordable. Ce n'était pas trop simple non plus » (Catégorie B, MEEDDAT, 2/6 ans)
- Plus généralement, l'évolution des écoles et une plus grande ouverture de celles-ci peut venir d'une révision des concours et modalités de recrutement

- ▶ « Il faut **un concours plus ouvert**. C'est plus un problème de concours. Essayer de recruter plus large. Aujourd'hui, les concours sont très juridiques mais on pourrait ouvrir sur d'autres disciplines » (Catégorie A, Défense, +10 ans)
- ▶ « Si on a un DEA de Chimie ou d'histoire, on a aucune chance. Tout en gardant la spécificité des concours, **on pourrait favoriser une ouverture** » (Catégorie A, Intérieur, + de 10 ans)

EVOLUTION DE CARRIERE : UNE MOBILITE SOUHAITEE MAIS PAS TOUJOURS FACILITEE. LA FORMATION CONTINUE, MALGRE UNE PRATIQUE FORTE ET APPRECIEE, VISANT TROP RAREMENT A PREPARER A UN AUTRE METIER

La mobilité, la possibilité de changer de métier et d'évoluer : un souhait des agents

- **Quand on évoque les possibilités d'évolution professionnelle ou de changements de métiers, l'accueil des agents est favorable.**
 - ▶ « L'administration y gagnerait des **gens plus efficace** » (Catégorie A, Intérieur, +10 ans)
 - ▶ « Le creuset peut permettre de montrer toutes les filières et **on peut prendre conscience de certains métiers**. » (Catégorie A, Intérieur, +10 ans)
 - ▶ « Oui, **plus de filière métier**. Je pense qu'avant d'entamer la formation, il faut faire un bilan du cursus des gens et définir ensuite des filières » (Catégorie A, MBCPFP, 6/10 ans)
 - ▶ « Humainement c'est **valorisant de ne pas être voué à un seul métier** » (Catégorie A, Intérieur, +10 ans)
 - ▶ « **Par métier c'est très valorisant et novateur** : c'est l'avenir » (Catégorie A, Santé, +10 ans)
 - ▶ « **Une formation par métier : dès l'école on devrait s'intéresser** à ça. Ça réduirait la formation et ça mettrait les agents au bon endroit. J'ai des collègues qui ont été affecté de façon ridicule » (Catégorie B, MBCPFP, 2/6 ans)
 - ▶ « Ce serait beaucoup mieux : **la mobilité est là, il y a des métiers qui se ressemblent, à l'interministériel** » (Catégorie B, MBCPFP, 2/6 ans)
- **C'est aujourd'hui un axe porteur pour eux mais encore insuffisamment accompagné et soutenu par leurs administrations, à leur regret.**
 - ▶ « Les politiques actuels parlent de **passerelles entre métiers**. Mais aujourd'hui cette ouverture vers l'extérieur n'existe pas. Cela reste **très théorique**. Donc on repart dans une nouvelle formation au sein de notre administration. Ce serait bien qu'il y ait plus d'ouverture dans la formation, une vraie transversalité. Mieux que cette formation verticale. » (Catégorie A, Intérieur, +10 ans)
 - ▶ « **Ca existe, on parle de filière métier... Mais pour l'instant ça reste une déclaration**. Il y a un problème de RH : on n'est pas facilité dans ces démarches. Pourtant ce serait plus ouvert » (Catégorie A, Défense, +10 ans)

Un soutien à la mobilité contrasté selon les services / administrations

- **Certaines administrations semblent encore très réticentes à voir partir leurs agents vers d'autres administrations, ou à accueillir des agents venant d'autres administrations.**
 - ▶ « Très peu de gens le font » (Catégorie A, Intérieur, +10 ans)
 - ▶ « C'est vu comme une **trahison** » (Catégorie A, Protection Judiciaire de la Jeunesse, 2/6 ans)
 - ▶ « **Les administrations ne veulent pas lâcher leurs administrés et les autres ne veulent pas les recevoir**... Du coup, si on veut bouger, on va dans les endroits où personne ne veut aller » (Catégorie A, Défense, +10 ans)

Mission sur la formation des agents de l'Etat

- **Des systèmes sont pourtant déjà en place dans certaines d'entre elles pour encourager ces évolutions/mobilités :**
 - ▶ « **En vue d'intégrer un nouveau service**, on a un logiciel, on peut faire la demande de **stage en immersion** : et pendant 2 semaines on est en immersion dans un groupe qui nous intéresse. Cela dit, ce n'est pas systématiquement accordé par notre chef de service » (Catégorie B, Intérieur, 2/6 ans)
 - ▶ « Nous, c'est surtout pour changer d'air : au lieu d'être en gare, on est sur la route. On peut demander 1 ou 2 semaines. » (Catégorie B, MBCPFP, -2 ans)
- Mais au fil de la carrière, des métiers différents, apparition de nouveaux métiers : **pas toujours de formation continue pour s'y adapter.**
 - ▶ « J'ai fait 20 ans de sécurité publique. Je formais des intervenants, j'allais dans les écoles et les facultés. Puis j'ai fait des relations internationales. Ce parcours demande **une remise en cause permanente. Et je l'ai fait sur le tas, ou aussi quelques fois par formation** » (Catégorie A, Intérieur, +10 ans)
 - ▶ « **Il y a des possibilités de carrière mais ce n'est pas simple** » (Catégorie B, Intérieur, 6/10 ans)

Le retour à l'école obligatoire : un facteur de démotivation

- **Une année entière de formation** pour pouvoir changer d'administration ? Un temps jugé **trop long** à l'école par la majorité des agents.
 - ▶ « Ce serait beaucoup **trop long** » (Catégorie A, Intérieur, +10 ans)
 - ▶ « **Si on ne veut pas qu'on change d'administration** : oui il faut mettre une année et personne ne le fera. » (Catégorie A, Intérieur, +10 ans)
 - ▶ « Passer d'autres concours pour évoluer, oui. **Et une école d'un an malgré le fait que ce soit long.** J'aime bien l'idée d'apprendre, de changer d'environnement, de manière de penser » (Catégorie A, MBCPFP, - 2 ans)
 - ▶ « **Moi, ça m'arrêterait.** Je préférerais des formations ponctuelles. Un an, c'est irréalisable et **trop handicapant pour mon service** » (Catégorie A, MBCPFP, +10 ans)
 - ▶ « Au départ, je pensais passer le concours pour être A+. C'est 2 ans d'école. Mais je dois d'abord travailler 5 ans. **Passer encore 1 an sur les bancs, je ne me réjouis pas. Mais si je dois passer par là...** » (Catégorie A, Agriculture, 2/6 ans)
 - ▶ « **Le problème c'est se réadapter à un nouveau métier.** S'il faut refaire une école d'un an, je ne sais pas si c'est possible : **je n'aimerai pas forcément faire un an. Mais j'aurai besoin d'une formation adaptée.** Si je suis aux finances et que je veux aller à la police, j'ai besoin d'une formation » (Catégorie B, MBCPFP, - 2 ans)

La proposition de développer la Validation d'acquis ne convainc pas pour l'instant

- **Validation des acquis** : des agents qui ne semblent pas contre **mais ne voient pas l'utilité d'une telle mesure pour les catégories A, voire les catégories B, déjà diplômées.**
 - ▶ « C'est bien **mais pour faire quoi** ? » (Catégorie A, Défense, +10 ans)
 - ▶ « Si c'est juste pour avoir une carte de visite, ça n'a aucun intérêt. Il faut que ça serve à quelque chose. **Et est-ce que l'administration est prête à nous donner quelque chose pour aller dans le privé ?** » (Catégorie A, Intérieur, +10 ans)
 - ▶ « Et pour le privé, ce n'est pas la peine : on a déjà notre CV. Le mec qui débute : au bout de 5 ans de cuisinier on lui donne son CAP et ça lui sert ailleurs **mais en catégorie A ça nous servirait à rien...** On évolue plus par l'expérience, le CV. Ce n'est pas parce que j'aurai un master dans l'administration publique que je serai meilleur. Cela flattera mon égo perso c'est tout. Ce n'est pas le diplôme qui me rendrait plus employable. » (Catégorie A, Défense, +10 ans)
 - ▶ « **La validation des acquis est plus légitime pour les catégories d'en dessous.** On avait quelque chose pour entrer dans la vie active. Mais pour nous cela ne me paraît pas intéressant. Aller ailleurs ça m'intéresse mais pas un diplôme. » (Catégorie A, Intérieur, +10 ans)

Mission sur la formation des agents de l'Etat

- ▶ « Pour aller dans votre sens, j'ai eu des expériences réussies mais qui ont mis en œuvre des connaissances qui ne sortaient pas des écoles. Pour les faire valider dans une autre administration : **cette VAE serait nécessaire ? Je ne sais pas mais j'espère que non.** » (Catégorie A, Santé, 2/6 ans)
- ▶ « Un diplôme donné par l'administration qui ne débouche à rien sur l'extérieur. **Une validation d'acquis sans rien derrière ça n'amène rien...** » (Catégorie A, MINEIE, +10ans)

La formation continue : une pratique bien implantée sur laquelle il conviendrait de s'appuyer

- Pour tous les agents, **la nécessité parfois de compléter la formation initiale par une formation continue s'impose.** Celle-ci est fréquente et encouragée, parfois obligatoire même. **Mais elle n'a pas pour visée de permettre l'évolution de carrière des agents et plutôt de les spécialiser dans leurs métiers.**
 - ▶ « Je manquais de formation sur l'informatique. Mais maintenant, il y a **de plus en plus de stages** donc j'ai pu m'y mettre petit à petit » (Catégorie A, Intérieur, +10 ans)
 - ▶ « Il me manquait des choses par rapport aux problèmes des jeunes. On a une bonne formation en droit mais les jeunes, c'est vu de très loin. **Donc j'ai fait d'autres formations** » / « Nécessité de la formation continue pour compléter » (Catégorie A, Protection judiciaire de la jeunesse, 2/6 ans)
 - ▶ « **La formation continue pallie les manques** » (Catégorie A, Intérieur, +10 ans)
 - ▶ « Après, on nous propose **une grande variété de formations** qui sont très bien faites : du management au technique. On a un catalogue et c'est à la demande. » (Catégorie A, MBCPFP, +10 ans)
 - ▶ « **La formation continue garantie le maintien de la compétence.** » (Catégorie A, Santé, 2/6 ans) (Catégorie A, MEEDDAT, +10 ans)
 - ▶ « Après la formation initiale, il faut encore quelques années pour se faire au travail. **La formation continue après l'école c'est obligatoire et ça se passe bien car c'est dans notre statut.** » (Catégorie A, MEEDDAT, +10 ans)
 - ▶ « Faire un stage par an : ce serait bien. Et **le faire tout au long de sa carrière** : on ne le prend pas mal, on est habitué. » (Catégorie A, Agriculture, 2/6 ans)
 - ▶ « C'est **obligatoire, ne serait-ce que pour exercer son métier** » (Catégorie A, MBCPFP, 6/10 ans)
 - ▶ « On a **un canevas de formations annuelles** qu'on fait par rapport à nos manques. » (Catégorie B, MBCPFP, - de 2 ans)
 - ▶ « **Il faut des mises à jour**, ce serait bien que tous les 2 ans on passe 15 jours à l'école, pour faire une mise à jour » (Catégorie B, MBCPFP, -2 ans)

La formation continue : un complément de la formation initiale dans un processus de spécialisation des agents

- Après des années plus théoriques de formation initiale, la formation continue présente l'avantage de **ne pas être en décalage avec la pratique et d'être plus spécifique, plus adaptée au travail au quotidien.**
 - ▶ « **La formation continue redonne le cap** » (Catégorie A, Intérieur, +10 ans)
 - ▶ « A l'école, on est **un peu idéaliste et rêveur**, alors qu'après on se retrouve avec des jeunes qui n'ont envie de rien. **En formation continue, on n'a pas ce décalage là** » (Catégorie A, Protection judiciaire de la jeunesse, 2/6 ans)
 - ▶ « Il y a des trucs qui marchent bien, découlant de la formation continue. Ca en école, on ne l'avait pas » (Catégorie A, Intérieur, + de 10 ans)
 - ▶ « On est plus dans l'échange que lors de la scolarité. On peut poser des questions et on en a, **car on est dans le réel** » (Catégorie A, MBCPFP, +10 ans)
- Si la formation continue apparaît compléter heureusement la formation initiale suivie en école, **elle n'a pas vocation à remplacer cette formation initiale qui dote les agents d'une base**

indispensable. Toutefois, le renforcement des dispositifs de formation continue pourrait pour certains justifier que l'on réduise légèrement la durée de la formation initiale.

- ▶ « La formation continue est nécessaire mais l'école aussi : **un mur ne se monte pas sans fondation** » (Catégorie A, Intérieur, + 10 ans)
- ▶ « Si un système de formation tout au long de la vie existe et est efficace. **On peut réduire la formation initiale. C'est un jeu d'équilibre.** On pourrait prendre une partie de la formation initiale et ne l'avoir que 3 ou 4 ans après, à un moment où l'on revient à l'école. » (Catégorie A, Défense, +10 ans)

Un manque de dispositif de formation sur les nouveaux métiers conduit à recruter à l'extérieur

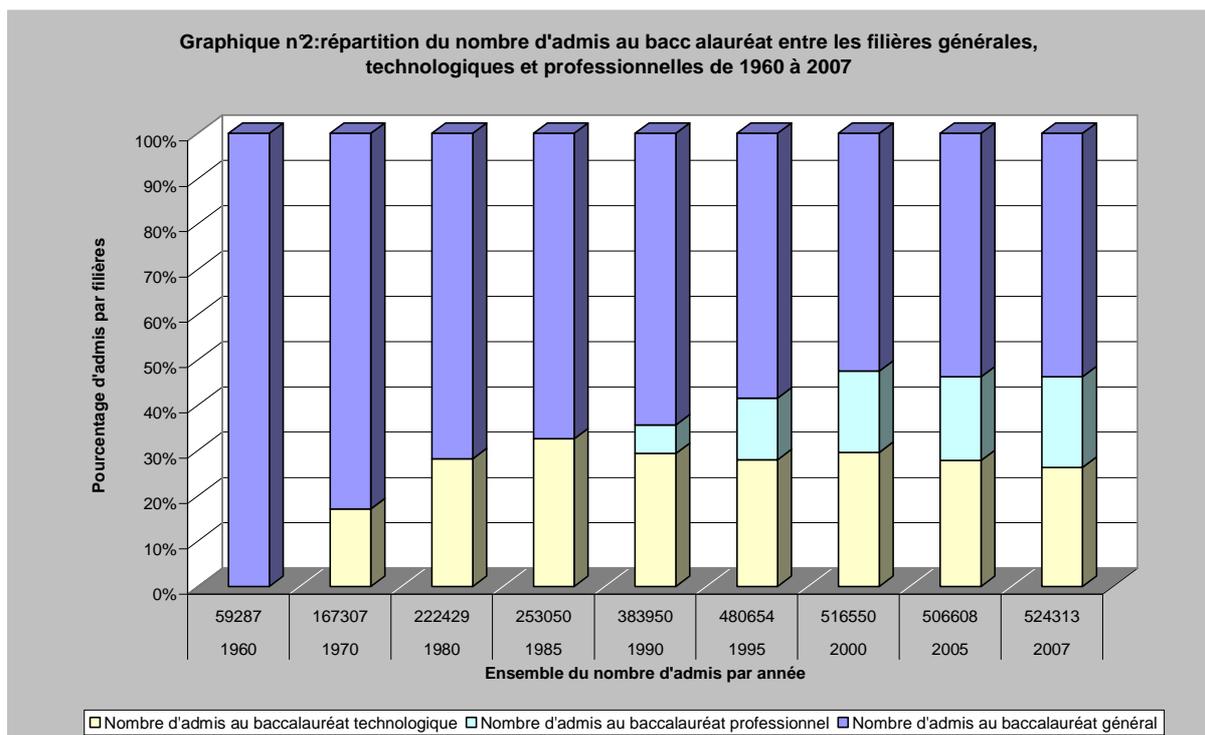
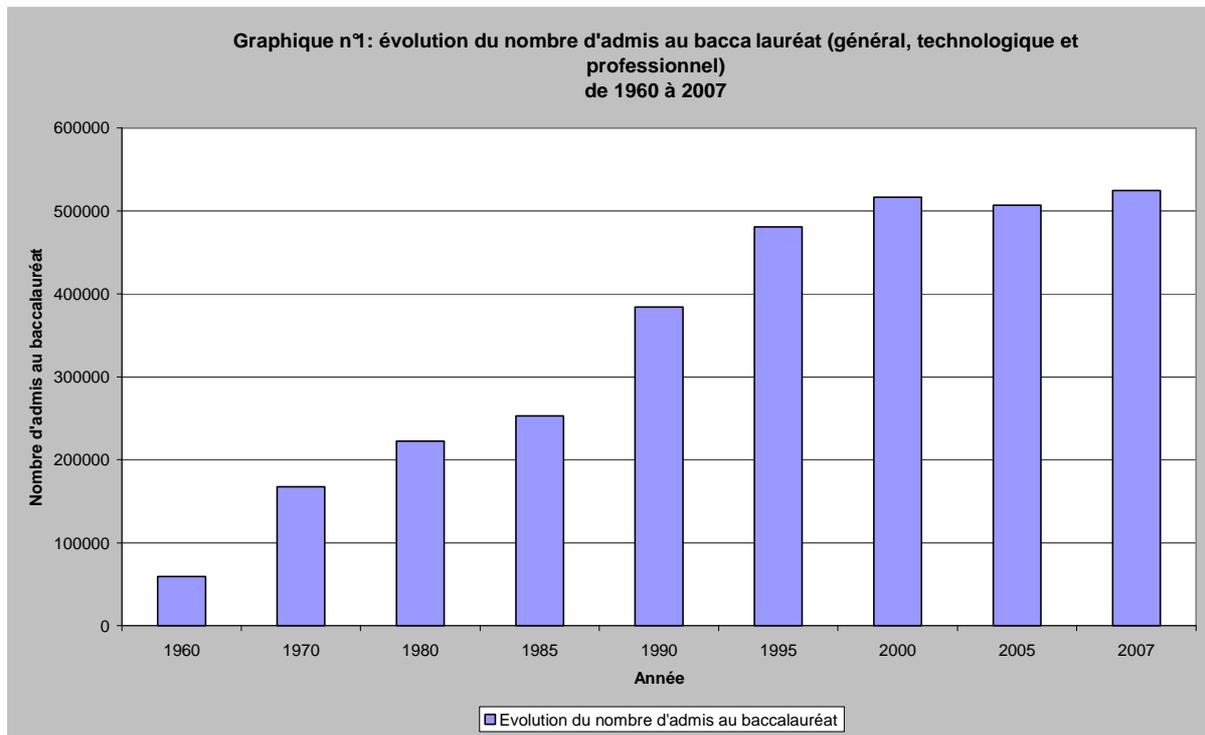
- L'apparition de **spécialisations** nouvelles se résout souvent par **l'embauche de contractuels** et **non par une adaptation de la formation initiale ou la mise en place de formations continues dédiées** :
 - ▶ « Je suis très frappé par le fait que de nouvelles fonctions se dessinent, apparaissent, pour lesquelles on privilégie le recrutement de contractuels, dans une proportion tellement importante **qu'on se demande ce que devient l'esprit de corps** » / « Ils présumant que ces fonctions correspondent à des spécialisations qui ne sortent pas de l'école. L'école doit se mettre en mesure d'intégrer ce type de formation, mais pour l'heure on constate des recrutements extérieurs. » (Catégorie A, Santé, 2/6 ans)

Le développement de filières métiers doit être accompagné de passerelles et de formations garantissant aux agents une réelle mobilité

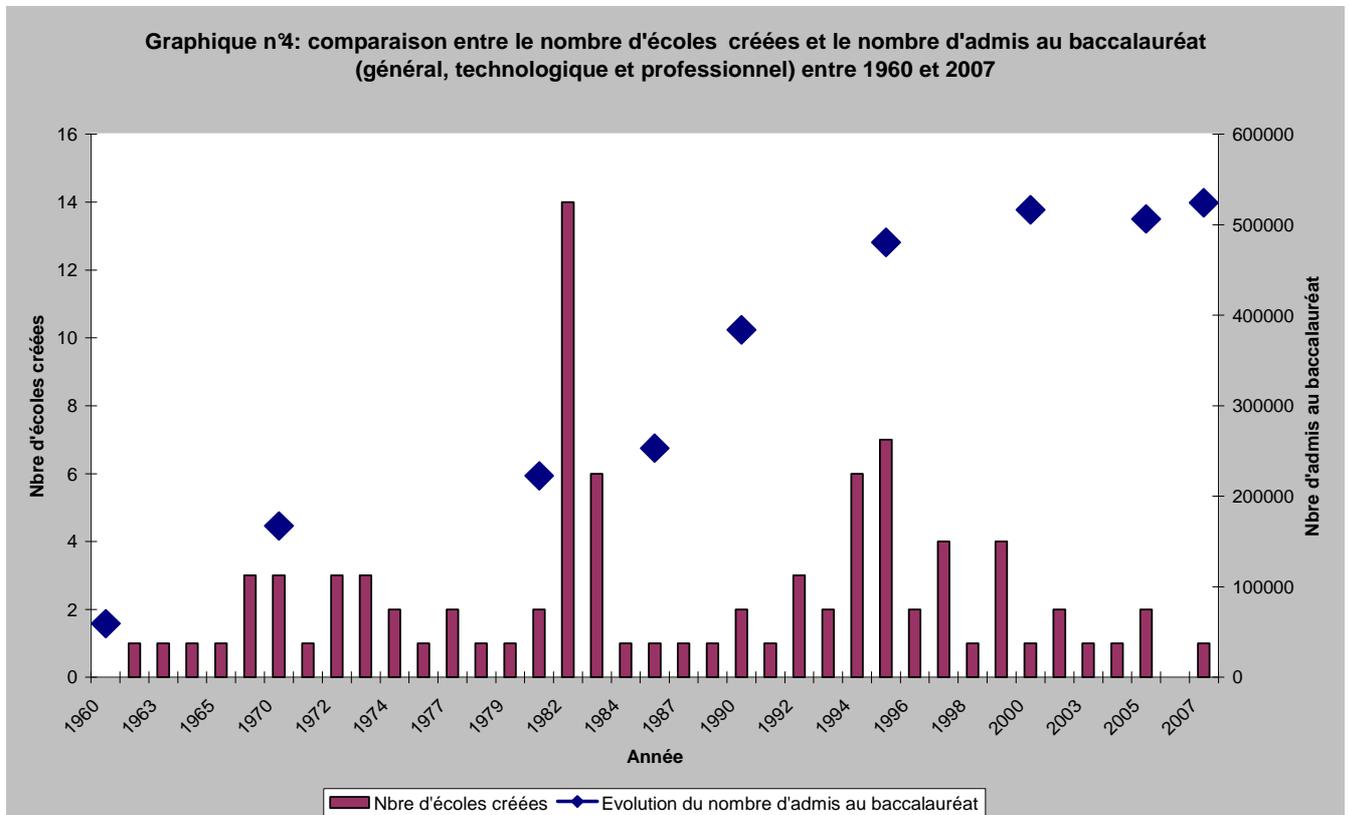
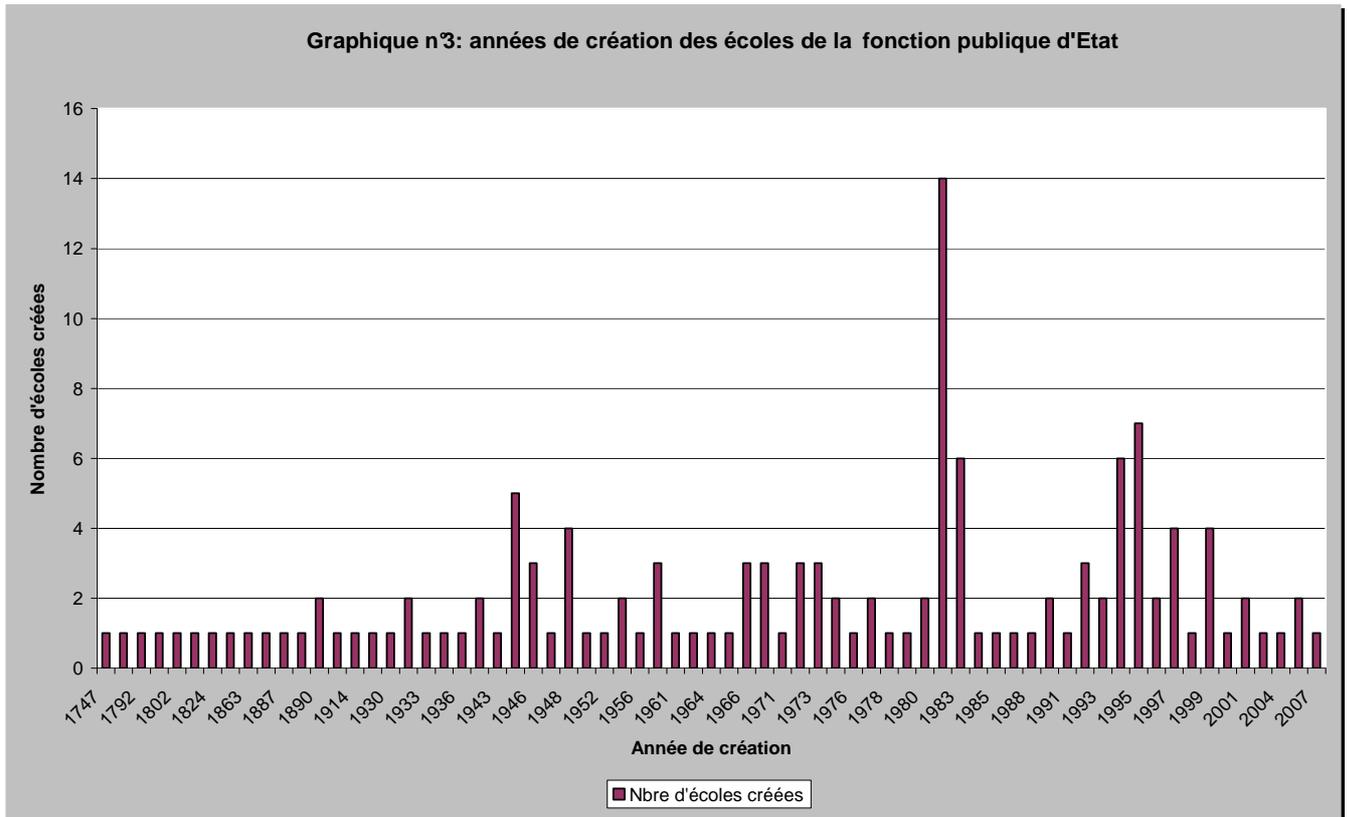
- La création de filières métiers ne peut se faire et ne doit se faire au yeux des agents **qu'accompagnée de passerelles entre métiers, administrations et donc de formation continue.**
- **Il ne peut s'agir pour les agents d'une spécialisation totale sur un métier au dépens de leurs possibilités d'évolution au sein de leurs administrations** (ces dernières étant aujourd'hui attractive du fait de la pluralité des métiers qu'elles proposent).
 - ▶ « Il ne faut pas spécialiser davantage : si on avait spécialisé plus, je n'aurai pas pu changer de métier. **Il faut rester généraliste** » (Catégorie A, Agriculture, 2/6 ans)
 - ▶ « **Si on parle d'une filière sécurité** : on part de notre corps, de celui des douanes et de l'administration pénitentiaire. Mais **on ne pourra pas aller dans des métiers trop différents et ça va reghettoiser des secteurs.** Il y a des choses que l'on ne pourra pas faire dans d'autres administrations. » (Catégorie A, Intérieur, +10 ans)
 - ▶ « **Il ne faut pas non plus enfermer les gens. Il faut leur laisser la possibilité de faire autre chose, de garder des passerelles** : surtout pour les cadres A qui sont avant tout des managers. » (Catégorie A, Défense, +10 ans)
 - ▶ « Pourquoi pas faire des filières métiers : mais avec un encadrement costaud et **une possibilité de se réorienter plus vite : car on ne connaît pas bien les métiers** » (Catégorie A, MBCPFP, - de 2 ans)
 - ▶ « **On en revient à la nécessité des passerelles pour** pouvoir changer après. Du coup, vous êtes plus opérationnel et moins stressé » (Catégorie A, MBCPFP, - de 2 ans)

ANNEXE N°10

LE MOUVEMENT DE CRÉATION DES ÉCOLES DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT ET LE NOMBRE DE DIPLOMÉS AU BACCALAURÉAT: GRAPHIQUES COMPARATIFS



Mission sur la formation des agents de l'Etat



Mission sur la formation des agents de l'Etat

Chronologie de la création des écoles de la fonction publique d'Etat

<u>XVII^{ème}</u>			
Ecole	Sigle	Ministère	Date de création
Ecole nationale des ponts et chaussées	ENPC	MEEDDAT	1747
Ecole normale supérieure Ulm	ENS Ulm	MEN/ MESR	1794
Ecole d'application de l'artillerie	EAA	MINDEF/ EMAdT	1792
Ecole nationale supérieure des mines	ENSMP	MINEIE	1783

<u>XVIII^{ème}</u>			
Ecole	Sigle	Ministère	Date de création
Centre des hautes études de Chaillot	CEDHEC	MCC	1887
Ecole nationale des chartes	ENC	MEN/ MESR	1821
Ecole spéciale militaire de Saint-Cyr	ESM	MINDEF/ EMAdT	1802
Ecole d'application de l'arme blindée cavalerie	EAABC	MINDEF/ EMAdT	1824
Ecole navale et groupe des écoles du Poulmic	EN	MINDEF/ EMM	1830
Ecole des officiers du commissariat de la marine	EOCM	MINDEF/ EMM	1863
Ecole des fourriers de Querqueville	EDF	MINDEF/ EMM	1890
Ecole du service de santé des armées de Lyon	ESSA Lyon	MINDEF/ SSA	1888
Ecole du service de santé des armées de Bordeaux	ESSA Bordeaux	MINDEF/ SSA	1890
Ecole nationale supérieure des télécommunications	ENST Paris	MINEIE	1878

<u>Années 1900</u>			
Ecole	Sigle	Ministère	Date de création
Ecole des officiers de la gendarmerie nationale	EOGN	MINDEF/ GEND	1901

<u>Années 1910</u>			
Ecole	Sigle	Ministère	Date de création
Ecole des fusiliers-marins de Lorient	EFM Lorient	MINDEF/ EMM	1914

<u>Années 1920</u>			
Ecole	Sigle	Ministère	Date de création
Centre d'instruction navale de Brest	CIN Brest	MINDEF/ EMM	1923

<u>Années 1930</u>			
Ecole	Sigle	Ministère	Date de création
Ecole nationale des brigades des douanes	ENBD	MBCFP	1936
Ecole de formation des sous-officiers de l'armée de l'air	EFSOAA	MINDEF/ EMAA	1932
Ecoles des officiers de l'armée de l'air (dont Ecole de l'air)	EOAA	MINDEF/ EMAA	1933
Ecole militaire de haute montagne	EMHM	MINDEF/ EMAdT	1932
Ecole d'application des officiers de marine	EAOM	MINDEF/ EMM	1930
Ecole du personnel volant	EPV	MINDEF/ EMM	1935

<u>Années 1940</u>			
--------------------	--	--	--

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Ecole	Sigle	Ministère	Date de création
Ecole nationale d'administration	ENA	DGAFP	1945
Ecole nationale du cadastre	ENC	MBCFP	1945
Ecole nationale du trésor public	ENTP Noisiel	MBCFP	1946
Ecole nationale des douanes de Tourcoing	END Tourcoing	MBCFP	1947
Ecole nationale des sciences géographiques	ENSG	MEEDDAT	1941
Ecole nationale de l'aviation civile	ENAC	MEEDDAT	1948
Ecole nationale supérieure de météorologie	ENSM	MEEDDAT	1948
Ecole de l'aviation de chasse	EAC	MINDEF/ EMAA	1943 à Marrakech (Maroc)
Ecole de l'aviation de transport	EAT	MINDEF/ EMAA	1945
Cours d'enseignement technique de l'armée de l'air	CETAA	MINDEF/ EMAA	1945
Centre d'instruction de contrôle et de la défense aérienne	CICDA	MINDEF/ EMAA	1948
Centre de formation des techniciens de la sécurité de l'armée de l'air	CFTSAA	MINDEF/ EMAA	1948
Ecole de navigation sous-marine et des bâtiments à propulsion nucléaire	ENSM	MINDEF/ EMM	1949
Ecole de gendarmerie de Chaumont	EG Chaumont	MINDEF/ GEND	1945
Ecole nationale de la statistique et de l'administration économique	ENSAE	MINEIE	1946
Ecole nationale supérieure de police	ENSP	MININT/ DGPN	1941
Ecole nationale de police de Sens	ENP Sens	MININT/ DGPN	1946

<u>Années 1950</u>			
Ecole	Sigle	Ministère	Date de création
Ecole nationale des travaux publics de l'Etat	ENTPE	MEEDDAT	1953
Groupement des écoles d'administration de l'armée de l'air	GEAA	MINDEF/ EMAA	1953
Ecole des applications militaires de l'énergie atomique	EAMEA	MINDEF/ EMM	1956
ECOLE DE PLONGEE	ECOPLONG	MINDEF/ EMM	1958 dans sa forme actuelle
Ecole de gendarmerie de Châtelleraut	EG Châtelleraut	MINDEF/ GEND	1958
Ecole nationale de la protection judiciaire de la jeunesse	ENPJJ	MINJUS	1952
Ecole nationale de la magistrature	ENM	MINJUS	1958

<u>Années 1960</u>			
Ecole	Sigle	Ministère	Date de création
Ecole nationale de formation agronomique	ENFA	MAP	1964
Ecole nationale du génie rural, des eaux et forêts - AgroParisTech	ENGREF	MAP	1965
Ecole nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg	ENGEES	MAP	1966
Ecole nationale des impôts - Site de Clermont-Ferrand	ENI Clermont	MBCFP	1966
Ecole militaire interarmes	EMIA	MINDEF/ EMAdT	1961
Ecole nationale des sous-officiers d'active	ENSOA	MINDEF/ EMAdT	1963
Ecole nationale d'administration pénitentiaire	ENAP	MINJUS	1966

<u>Années 1970</u>			
Ecole	Sigle	Ministère	Date de création
Institut régional d'administration de Bastia	IRA Bastia	DGAFP	1970
Institut régional d'administration de Lyon	IRA Lyon	DGAFP	1970
Institut régional d'administration de Nantes	IRA Nantes	DGAFP	1972
Institut régional d'administration de Metz	IRA Metz	DGAFP	1973
Institut régional d'administration de Lille	IRA Lille	DGAFP	1979

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Ecole nationale des techniciens de l'équipement	ENTE Aix	MEEDDAT	1972
Ecole d'administration des affaires maritimes (Groupe Ecoles - Centre de formation et de documentation des affaires maritimes)	EAAM	MEEDDAT	1977
Ecole nationale supérieure de techniques avancées	ENSTA	MINDEF/ DGA	1970
Ecole militaire du corps technique et administratif	EMCTA	MINDEF/ EMAdT	1977
Centre d'instruction navale de Saint-Mandrier	CIN St Mandrier	MINDEF/ EMM	1971
Ecole de gendarmerie de Montluçon	EG Montluçon	MINDEF/ GEND	1976
Ecole nationale de police de Chatelguyon	ENP Chatel	MININT/ DGPN	1972
Ecole nationale de police de Reims	ENP Reims	MININT/ DGPN	1973
Ecole nationale de police de Vannes	ENP Vannes	MININT/ DGPN	1973
Ecole nationale supérieure d'application de la police nationale	ENSAPN	MININT/ DGPN	1974
Ecole nationale de police de Fos sur mer	ENP Fos sur mer	MININT/ DGPN	1978
Ecole nationale des greffes	ENG	MINJUS	1974

Années 1980			
Ecole	Sigle	Ministère	Date de création
Ecole nationale d'ingénieurs des travaux agricoles de Clermont-Ferrand	ENITAC	MAP	1984
Ecole nationale des impôts - Site de Noisy-le-Grand	ENI Noisy	MBCFP	1980
Ecole normale supérieure Lyon	ENS Lyon	MEN/ MESR	1987
Ecole des marins météorologistes océanographes	EMMO	MINDEF/ EMM	1982
Centre d'interprétation et de reconnaissance acoustique	CIRA	MINDEF/ EMM	1983
Ecole des marins pompiers de Marseille	EMPM	MINDEF/ EMM	1985
Ecole de gendarmerie du Mans	EG Le Mans	MINDEF/ GEND	1983
Institut national de la formation de la police nationale	INFPN	MININT/ DGPN	1982
Centre de formation de la police nationale de Béthune	CFPN Béthune	MININT/ DGPN	1982
Centre de formation de la police nationale de Carcassonne	CFPN Carcassonne	MININT/ DGPN	1982
Centre de formation de la police nationale de Chassieu	CFPN Chassieu	MININT/ DGPN	1982
Centre de formation de la police nationale de Nantes	CFPN Nantes	MININT/ DGPN	1982
Centre de formation de la police nationale de Perpignan	CFPN Perpignan	MININT/ DGPN	1982
Centre de formation de la police nationale de Sancerre	CFPN Sancerre	MININT/ DGPN	1982
Centre de formation de la police nationale de St-Brieuc	CFPN St-Brieuc	MININT/ DGPN	1982
Centre de formation de la police nationale de CALEDONIE	CFPN NC	MININT/ DGPN	1982
Centre de formation de la police nationale de Troyes	CFPN Troyes	MININT/ DGPN	1982
Délégation régionale de la formation Nouvelle Calédonie	DRF NC	MININT/ DGPN	1982
Délégation régionale au recrutement et à la formation Paris	DRRF Paris	MININT/ DGPN	1982
Délégation régionale au recrutement et à la formation Rennes	DRRF Rennes	MININT/ DGPN	1982
Centre national d'études et de formation de la police nationale	CNEF	MININT/ DGPN	1983
Délégation régionale au recrutement et à la formation Ile-de-France	DRRF IDF	MININT/ DGPN	1983
Délégation régionale au recrutement et à la formation Lyon	DRRF Lyon	MININT/ DGPN	1983
Délégation régionale au recrutement et à la formation Metz	DRRF Metz	MININT/ DGPN	1983
Ecole nationale de police de Saint Malo	ENP Saint Malo	MININT/ DGPN	1988
Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle	INTEFP	MINSOC	1980

Années 1990			
Ecole	Sigle	Ministère	Date de création
Institut de formation aux affaires administratives et consulaires	IFAAC	MAE	1993
Institut de formation des personnels du ministère de l'agriculture - site de Nancy	INFOMA Nancy	MAP	1997
Institut national du patrimoine	INP	MCC	1990
Ecole nationale des sciences de l'information et des bibliothèques	ENSSIB	MEN/ MESR	1992

Mission sur la formation des agents de l'Etat

Ecole nationale supérieure des ingénieurs des études et techniques d'armement	ENSIETA	MINDEF/ DGA	1994
Escadron de formation des fusiliers commandos	EFCA	MINDEF/ EMAA	1993
Ecole de pilotage de l'armée de l'air	EPAA	MINDEF/ EMAA	1994
Ecole de transition opérationnelle	ETO	MINDEF/ EMAA	1995
Ecole supérieure et d'application des transmissions	ESAT	MINDEF/ EMAdT	1994
Ecole Supérieure et d'Application des Transmissions	ESAT	MINDEF/ EMM	1994
Ecole de l'aéronautique navale	EAN	MINDEF/ EMM	1994
Ecole du personnel de pont d'envol	EPPE	MINDEF/ EMM	1996
Ecole de gendarmerie de Montargis	EG Montargis	MINDEF/ GEND	1995
Ecole de gendarmerie de Tulle	EG Tulle	MINDEF/ GEND	1999
Ecole de gendarmerie de Châteaulin	EG Châteaulin	MINDEF/ GEND	1999
Ecole de gendarmerie de Rochefort	EG Rochefort	MINDEF/ GEND	1999
Ecole du personnel paramédical des armées	EPPA	MINDEF/ SSA	1990
Ecole nationale de la statistique et de l'analyse de l'information	ENSAI	MINEIE	1994
Centre de formation de l'INSEE	CEFIL	MINEIE	1996
Ecole nationale de police de Marseille	ENP Marseille	MININT/ DGPN	1991
Ecole nationale de police de Roubaix	ENP Roubaix	MININT/ DGPN	1992
Délégation régionale de la formation Réunion/ Mayottes	DRF Réunion	MININT/ DGPN	1992
Ecole nationale de police de Draveil	ENP Draveil	MININT/ DGPN	1995
Ecole nationale de police de Périgueux	ENP Périgueux	MININT/ DGPN	1995
Délégation interrégionale de la formation Antilles-Guyane	DIRF Antilles	MININT/ DGPN	1995
Délégation régionale au recrutement et à la formation Bordeaux	DRRF Bordeaux	MININT/ DGPN	1995
Délégation régionale au recrutement et à la formation Lille	DRRF Lille	MININT/ DGPN	1995
Institut national de formation des personnels administratifs, techniques et scientifiques	INFPATS	MININT/ DGPN	1997
Ecole nationale de police d'Oissel	ENP Oissel	MININT/ DGPN	1997
Centre de formation de la police nationale de Grenoble	CFPN Grenoble	MININT/ DGPN	1997
Ecole nationale de police de Nîmes	ENP Nîmes	MININT/ DGPN	1998
Centre de formation de la police nationale de Ste Foy	CFPN Ste Foy	MININT/ DGPN	1999

Années 2000			
Ecole	Sigle	Ministère	Date de création
Ecole supérieure de l'éducation nationale	ESEN	MEN/ MESR	2003
Institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace	ISAE	MINDEF/ DGA	1er octobre 2007 (EPSCP) ; issu du rapprochement de l'ENSICA (1945) et de SUPAERO (1909) érigés en établissements publics administratifs – EPA - en 1994.
Escadron de formation renseignement	EFR	MINDEF/ EMAA	2004
Ecole de pilotage et de navigation de l'armée de l'air	EPNAA	MINDEF/ EMAA	2005
Ecole de gendarmerie de Libourne	EG Libourne	MINDEF/ GEND	2001
Ecole du Val de Grâce	EVG	MINDEF/ SSA	2005
Ecole nationale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes	ENCCRF	MINEIE	2001
Ecole nationale de police de Montbéliard	ENP Montbéliard	MININT/ DGPN	2000

ANNEXE N°1

**VERBATIM ISSUS DES ENTRETIENS APPROFONDIS
AVEC DES GROUPES D'AGENTS DE L'ETAT, CIVILS
ET MILITAIRES, TITULAIRES OU CONTRACTUELS
DE TOUTES CATEGORIES, A+, A, B OU C**

**SUR LE RECRUTEMENT DES AGENTS DE L'ETAT EN
INTERDÉPENDANCE AVEC LE MOUVEMENT DE
PROFESSIONNALISATION ENGAGE PAR LES UNIVERSITES EN
FRANCE**

CATEGORIE A

- **« La formation reçue à l'école ne prend pas assez en compte la diversité des niveaux des candidats reçus. »** Institut National du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (INTEFP), année de titularisation 2008
- **« Il est nécessaire de prendre en compte le passé professionnel et universitaire des personnes intégrant les écoles de la fonction publique, et notamment de le cas précis, de la fonction publique policière. »** Ecole nationale supérieure de police (ENSP), année de titularisation 2007
- **« Il faut introduire une approche d'individualisation des parcours pour mieux cerner les besoins en formation. »** Institut régional d'administration de Nantes (IRA), année de titularisation 2005
- **« Les formations techniques n'étaient pas à la hauteur des enjeux. Elles étaient parfois identiques aux formations dispensées pendant la scolarité antérieure, sans approfondissements particuliers. »** Ecole de Mines de Douai, année de titularisation 2005

CATEGORIE B

- **« La formation ne prend pas en compte le niveau universitaire des élèves. »** ENSP, année de titularisation 2003

SUR L'IMPLICATION DE L'ETAT EMPLOYEUR DANS LE RECRUTEMENT DE SES AGENTS

CATEGORIE A

- **« La formation devrait intégrer des modules sur le sens de l'action de l'Etat et son rôle dans la société actuelle, une culture de base que devrait avoir tous les fonctionnaires. »** Ecole des hautes études en santé publique (EHESP), année de titularisation 2008
- **« Il serait bon de mettre en place un véritable système de contrôle et de remplacement des formateurs. J'ai parfois regretté le choix des intervenants qui, bien qu'ayant été signalés à plusieurs reprises par les anciens élèves pour leur manque d'investissement ou de professionnalisme, continuaient d'être retenus dans l'équipe pédagogique. Il ne s'agissait pas d'un cas isolé. »** IRA de Lille, année de titularisation 2005
- **« L'Etat doit cibler les métiers et mettre les élèves en situation réelle d'exercice tout en les imprégnant de la culture administrative et de ces évolutions. »** IRA de Lille, année de titularisation 2003
- **« Il me paraîtrait utile, voire indispensable, de faire avec chacun des fonctionnaires, dès leur arrivée dans leur administration d'affectation, un tour exhaustif de leur CV. Cela permettrait d'établir leur bilan professionnel et d'élaborer un plan de formation personnel qui tiendrait compte des besoins de l'administration d'affectation et des compétences déjà acquises par ces agents. »** EHESP, année de titularisation 2001

CATEGORIE B

- **« L'école n'assure pas une présentation des différents postes possibles pour l'affectation ainsi que ceux susceptibles d'être occupés pendant la carrière. »** Ecole nationale du trésor public de Lyon (ENT), année de titularisation 2007
- **« Il faut organiser une formation par filières, pour des métiers organisés en filières. »** Ecole nationale des impôts (ENI), année de titularisation 2006

CATEGORIE C

- **« La première affectation laisse penser que les différents services de l'Etat gagneraient à cibler leurs besoins auprès des écoles de formation pour que celles-ci assurent aux élèves une formation plus adaptée. »** Ecole nationale des douanes de Rouen, année de titularisation 2008
- **«Le stage arrive trop tard dans la formation. Les priorités au niveau des enseignements ne sont pas cernées par l'école. L'identification des besoins sur le terrain n'est pas faite en amont.»** Ecole nationale de police de Rouen (ENP), année de titularisation 2007
- **«Il faudrait qu'il y ait en amont un suivi des évolutions sur le terrain afin de moduler la formation initiale. »** ENP Draveil, année de titularisation 2004

SUR LA REDUCTION DU TEMPS DE FORMATION

CATEGORIE A

- « **Le temps de formation théorique aurait pu être optimisé et divisé par deux.** » Ecole nationale des travaux publics de l'Etat (ENTPE), année de titularisation 2003

CATEGORIE B

- « **La formation serait encore plus efficace et complète si la formation théorique était raccourcie au profit des stages pratiques.** » Centre de formation de la police nationale de Béthune (CFP), année de titularisation 2008
- « **La formation théorique est trop longue et trop dense en informations difficilement assimilables. Elle mériterait d'être raccourcie au profit des stages pratiques.** » ENT Lyon, année de titularisation 2006
- « **Ne serait-il pas préférable d'allonger la formation pratique aux dépens de la formation théorique ?** » Ecole des sous-officiers de gendarmerie de Libourne, année de titularisation 2006
- « **La formation serait encore plus efficace et complète si la formation théorique était raccourcie au profit des stages pratiques.** » CFP Béthune (Centre de formation de la police nationale), année de titularisation 2008

CATEGORIE C

- « **Les cours sont mal répartis sur l'année, la formation devrait être plus courte, sur sept mois au lieu de neuf.** » ENP Nîmes, année de titularisation 2007

SUR LA PROFESSIONNALISATION DE LA PREMIERE FORMATION DES AGENTS DANS LES ECOLES DU SERVICE PUBLIC

CATEGORIE A

- « **Je conviendrais d'allonger la durée des stages qui constituent le contact avec le terrain, la confrontation à la réalité qui est l'élément fondamental de la formation initiale et qui permet de mettre en résonance la théorie.** » IRA Nantes, année de titularisation 2006
- « **Nécessité absolue de garder une formation très proche des réalités du terrain.** » Ecole nationale du génie rural, des eaux et des forêts (ENGREF), année de titularisation 2008
- « **La formation manque cruellement de formateurs ayant une expérience du terrain. Beaucoup trop sont des professionnels de la formation qui disposent d'un bagage théorique important mais le plus souvent en décalage avec les réalités professionnelles**

quotidiennes. Je note pour l'avoir observé et pour en avoir obtenu des retours que la réforme des IRA a été marquée par une nette amélioration par-rapport à la scolarité que j'ai pu connaître. » IRA de Lille, année de titularisation 1999

- « **La formation IRA (pré-réforme) apparaît médiocre en ce qu'elle ne prépare que peu à la réalité d'une fonction. Il faut cependant distinguer les enseignements techniques, type juridiques et comptables, des enseignements utiles. Les seconds (type communication, management d'équipe, gestion de crise) sont souvent une perte de temps.** » IRA de Lille, année de titularisation 2006
- « **Trop de théorie, pas assez de pratique.** » ENSOP (école nationale supérieure des officiers de police), année de titularisation 2007
- « **La nouvelle formule de scolarité des IRA, organisée autour d'un tronc commun puis d'un cycle d'approfondissement, répond aux critiques qui pouvaient être formulées sur le caractère trop général des enseignements.** » IRA de Lille, année de titularisation 2001
- « **Il faut favoriser la formation sur les lieux de stages, ce qui implique des stages plus longs avec un suivi personnalisé assuré par un agent en fonction.** » INTEFP, année de titularisation 2008
- « **Il faut faire intervenir plus souvent dans les écoles de formation des fonctionnaires qui sont en poste et impliquer de façon plus significative les acteurs de terrain.** » ENSP (école nationale supérieure de police), année de titularisation 2007
- « **L'IRA offre une formation généraliste mais inadaptée à la prise de fonctions d'encadrement.** » IRA de Lille, année de titularisation 2007
- « **Les cours, sauf exception, doivent être dispensés par des collègues qui connaissent le travail de terrain.** » ENCCREF, année de titularisation 2002
- « **Les stages de formation sont insuffisants et le rapport avec les futures attributions est très faible.** » école nationale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, année de titularisation 2005
- « **La formation reçue en école est cohérente mais mériterait une adaptation plus pratique aux vues des réalités en corps de troupe.** » Ecole militaire interarmées, année de titularisation 2002
- « **La formation des commissaires de police, et notamment certains aspects trop théoriques, est en décalage avec la réalité. L'administration en a pris conscience et une réforme est en cours.** » Ecole nationale supérieure de police, année de titularisation 2008

CATEGORIE B

- « **Les écoles devraient développer la mise en place de formation en alternance entre formations théoriques et stages.** » INFOMA Nancy, année de titularisation 2005
- « **La formation devrait évoluer vers une formation en alternance.** » Ecole nationale des impôts, année de titularisation 2002
- « **La formation offerte n'apportait aucun élément permettant une mise en pratique sur le terrain. Une alternance terrain/formation s'impose.** » ENPJJ, année de titularisation 2002
- « **La formation manque sévèrement de mise en situation réelle (interpellations, patrouilles, rédactions de procès verbaux).** » ENP Draveil, année de titularisation 2008

Mission sur la formation des agents de l'Etat

- **«La formation me semble trop théorique, trop générale et trop éloignée des réalités du terrain.»** ENP Fos-sur-Mer, année de titularisation 2008
- **«La formation n'est pas en accord avec la réalité du terrain.»** ENP Oissel, année de titularisation 2004
- **«Il faut effectuer une formation qui colle à la réalité. Aujourd'hui, les stages sont trop courts et quand il y a simulation, celles-ci sont souvent extrêmes par-rapport aux situations rencontrées sur le terrain.»** ENP Nîmes, année de titularisation 2006
- **«Une bonne formation qui doit pourtant accentuer les simulations de 'situations police'.»** CFP Nantes, année de titularisation 2009

CATEGORIE C

- **«La formation initiale reste éloignée de la réalité du terrain.»** ENP Vannes, année de titularisation 2008
- **«Il faudrait mettre en place des stages d'immersion au sein des services de notre première affectation.»** Ecole nationale du trésor, année de titularisation 2007

SUR LA PERSONNALISATION DE LA PREMIERE FORMATION DES AGENTS DANS LES ECOLES DU SERVICE PUBLIC.

CATEGORIE A

- **« Il faut introduire une approche d'individualisation des parcours pour mieux cerner les besoins en formation.»** IRA Nantes, année de titularisation 2005
- **« La formation théorique est de qualité pour un poste d'inspecteur de travail en section mais insuffisante pour les autres métiers qui recouvrent le grade d'inspecteur du travail.»** INTEFP, année de titularisation 2003
- **«La formation 'tronc commun' est trop longue (10 mois sur les 18 de formation totale), celle-ci mériterait d'être plus courte et spécialisée plus tôt.»** INTEFP, année de titularisation 2007
- **« Les écoles devraient proposer plusieurs filières de formation selon les parcours antérieurs des élèves pour éviter les redondances d'enseignements et cibler les lacunes.»** ENSP (école nationale supérieure de police), année de titularisation 2003
- **« La formation initiale est trop longue, les expériences et les formations universitaires antérieures ne sont pas prise en compte, une plus grande individualisation de la formation est indispensable.»** ENPJJ, année de titularisation 2004
- **« Après un module d'enseignement général raccourci, il faudrait envisager un enseignement pratique en phase avec les futures fonctions exercées. Aujourd'hui, la**

formation est encore beaucoup trop généraliste et magistrale. » Ecole nationale des douanes, année de titularisation 2003

CATEGORIE B

- **« Il faut adapter la formation au niveau de connaissances des élèves stagiaires.** » INFOMA Nancy, année de titularisation 2002
- **« Devant la variété des profils antérieurs, la mise en place d'un parcours individuel s'impose.** » ENTE (école nationale des techniciens de l'équipement), année de titularisation 2004
- **« La formation devrait être adaptée en fonction du vécu professionnel précédent l'entrée à l'école, notamment pour les anciens ADS.** » ENP Montbeliard, année de titularisation 2004

SUR L'ORGANISATION DE L'ACCOMPAGNEMENT DE L'AGENT DANS SES PREMIERES RESPONSABILITES

CATEGORIE A

- **« Le soutien d'un référent sur les premiers temps de la prise de poste pourrait être une bonne solution.** » IRA de Lille, année de titularisation 2008
- **« Il devrait être obligatoire pour chaque élève d'avoir un référent à sa première prise de poste.** » ENSOP (école nationale des officiers de police), année de titularisation 2004
- **« La formation reçue reste trop théorique, et est axée plus particulièrement sur certaines fonctions. Le bagage s'avère donc souvent insuffisant lors de la prise de fonctions.** » ENT Noisiel (école nationale du trésor de Noisiel), année de titularisation 2007
- **« Avoir un référent au moment de la première prise de poste.** » INTEFP, année de titularisation 2007
- **« L'administration doit identifier les fonctionnaires pouvant être des référents pour les jeunes fonctionnaires.** » Unité de formation à la sécurité maritime de Nantes (UFSM), année de titularisation 2003
- **« Les enseignements théoriques doivent se calquer sur une réalité de terrain et par des mises en situation qui constitueraient un réel apprentissage pour les futurs fonctionnaires de la police nationale. Un suivi des fonctionnaires nouvellement affectés devrait être mis en place pour éviter les écueils de certains.** » ENSOP (école nationale des officiers de police), année de titularisation 2003
- **« Le fonctionnaire apprend sur le tas avec des risques importants de fautes professionnelles en début de carrière. Une formation d'adaptation avec un référent devrait au minimum être prévue pendant la première affectation.** » IRA de Bastia, année de titularisation 2003

- **« Il faudrait mettre en place un véritable tutorat à la sortie de l'école afin de faciliter l'intégration et l'apprentissage du métier. »** Ecole nationale du trésor, année de titularisation 2003

CATEGORIE B

- **« La formation est trop généraliste, elle n'est pas assez centrée sur la fonction exercée lors de la première affectation. »** Ecole nationale du trésor public Lyon, année de titularisation 2008
- **« Il faut attribuer un référent à chaque nouveau fonctionnaire. »** ENT Lyon, année de titularisation 2006
- **« Il faut accompagner le jeune gardien de la paix à intégrer et à s'adapter à premier poste d'affectation avec l'aide d'un référent qui connaît la réalité du terrain. »** ENP Saint-Malo, année de titularisation 2006
- **« Le jeune policier pâtit d'un manque d'encadrement pendant sa prise de poste. »** ENP Nîmes, année de titularisation 2007
- **« Pour améliorer la formation des fonctionnaires, il faut les associer à un référent qui les accompagne dans le métier. »** EAABC, sous-officier.

CATEGORIE C

- **« Offrir un maximum de formation à l'arrivée et la première année en correspondance avec la fonction avec l'aide d'un tuteur »** Pas d'école de formation, agent de préfecture, année de titularisation 2007
- **« Il faudrait mettre en place un véritable tutorat à la sortie de l'école afin de faciliter l'intégration et l'apprentissage du métier. »** Ecole nationale du trésor, année de titularisation 2007
- **« Donner plus de place à la pratique et accompagné l'élève stagiaire par un tuteur pendant la formation-école et après la prise de poste. »** ENSOP, (école nationale des officiers de police), 2005
- **« Une formation d'affectation serait bénéfique. En général, il n'y a aucune formation à la prise de poste. »** Pas d'école de formation, agent de préfecture, année de titularisation 2004
- **« La mise en place d'une formation d'affectation avec en particulier des enseignements de bases au niveau juridique. »** Pas d'école de formation, agent DDASS, année de titularisation 2006
- **« La prise de poste devrait être accompagnée d'une formation sur les besoins et les enjeux du service avec des formations spécialisées, comme la détection de faux documents. »** Pas d'école de formation, agent de préfecture, année de titularisation 2004

SUBORDONNER LA TITULARISATION DE L'AGENT DANS L'EMPLOI A L'EXERCICE EFFECTIF D'UNE ACTIVITE EN RESPONSABILITE

CATEGORIE A

- **« Un stage dans l'administration choisie, idéalement le futur poste, devrait précéder à la titularisation des jeunes fonctionnaires. »** IRA de Lille, année de titularisation 2008

CATEGORIE C

- **«La réussite au concours devrait être suivie de plusieurs stages dans les services de l'administration d'affectation avant la titularisation. »** Pas d'école de formation, agent DSF, année de titularisation 2003

FAIRE DE LA FORMATION CONTINUE UN OUTIL DU MANAGEMENT ACTIF DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ETAT

CATEGORIE A

- **« Une plus grande professionnalisation des formateurs qui dispensent les modules de formation continue.»** ENI (école nationale des impôts), année de titularisation 2005

CATEGORIE B

- **« La formation initiale devrait être plus courte et la formation continue beaucoup plus soutenue.»** ENPJJ, année de titularisation 2004
- **« La formation continue ne peut être efficace tant elle est irrégulière.»** ENP Périgueux, année de titularisation 2005

CATEGORIE C

- **«Il n'y a pas assez de formations complémentaires pendant la carrière. »** Pas d'école de formation, agent DDASS, année de titularisation 2005
- **« Il faut instaurer une vraie formation continue avec un suivi individuel des fonctionnaires. La situation actuelle n'offre pas de visibilité sur les perspectives d'évolution»** ENP Draveil, année de titularisation 2005
- **«La formation continue est insuffisante. En outre, elle arrive beaucoup trop tard dans le cursus des fonctionnaires.»** Pas d'école de formation, agent de préfecture, année de titularisation 2003

Mission sur la formation des agents de l'Etat

- **« Une direction des ressources humaines impliquée dans la carrière de ses fonctionnaires avec l'organisation d'un point régulier sur les formations à offrir et les possibilités d'évolution de carrières.»** Pas d'école de formation, agent de préfecture, année de titularisation 2003
- **«Des formations spécifiques devraient être accessibles aux agents de catégories C qui, de par la diminution des effectifs, exercent au quotidien des fonctions de catégorie B (secrétaire administrative, contrôleur ou chargé d'opération).»** Pas d'école de formation, agent de préfecture, année de titularisation 2004

SUR L'ORGANISATION DE PARTENARIATS AU NIVEAU EUROPEEN ET INTERNATIONAL

CATEGORIE A

- **« Les stages sont insuffisants, mais surtout, l'Europe est aujourd'hui au cœur des débats comme le sont les enjeux à l'international or, contrairement aux grandes écoles et aux universités, la formation n'offre pas la possibilité d'échanges européens.»** EHESP, année de titularisation 2003
- **«Plus de stages pratiques avec des possibilités de stages à l'étranger. »** IRA de Bastia, année de titularisation 2003

ANNEXE N°12

FONCTIONS PUBLIQUES ÉTRANGÈRES - ÉLÉMENTS DE COMPARAISON

Les systèmes de recrutement et de formation sont largement déterminés par la nature de la relation existant entre l'Etat et son agent.

Aux systèmes dans lesquels cette relation relève du contrat de travail de droit commun correspond le plus souvent un recrutement selon des modalités identiques à celles du secteur privé : identification des compétences requises grâce aux titres et diplômes des candidats et vérification de l'adéquation au poste par le biais de tests comportant toujours un entretien de recrutement ; formation initiale légère limitée à une adaptation au poste.

Aux systèmes dans lesquels cette relation relève d'un statut déterminé unilatéralement par l'administration employeuse, correspond le plus souvent un recrutement par le biais de procédures plus lourdes de type concours, suivies de formations professionnalisantes plus longues mises en œuvre par des organismes distincts des administrations employeuses (écoles ou instituts de formation).

Les systèmes dans lesquels la relation contractuelle entre l'Etat et ses agents relève d'un droit spécifique différent du droit commun du travail sont dans une situation intermédiaire.

Il faut relever que plusieurs systèmes coexistent souvent au sein d'un même Etat : la situation dans laquelle les métiers spécifiques à la fonction publique (ceux qui impliquent l'exercice de fonctions de souveraineté (magistrature, diplomatie, corps préfectoral, police, armée et parfois aussi l'encadrement supérieur de l'administration générale) relèvent de statuts, les autres de contrats est assez répandue.

Quelques faits saillants :

- une confiance accordée aux universités dans la formation des fonctionnaires de manière assez générale ;
- une formation des magistrats souvent placée hors des mains de l'exécutif ;
- la fréquence des modules de formation spécifique obligatoires, préalablement à l'accès à des fonctions d'encadrement supérieur.

Pays	ALLEMAGNE
1. Population	82 millions hab.
2. Organisation étatique	Etat fédéral (entités fédérées : Länder)
3. Condition juridique des agents publics de l'Etat	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Quatre catégories principales : fonctionnaires, militaires, magistrats, employés. ➤ L'exercice de pouvoirs de puissance publique est constitutionnellement réservé aux trois premières catégories, qui sont soumises à un statut légal (le statut des fonctionnaires fédéraux étant déterminé par le Parlement fédéral et ceux des fonctionnaires des Länder et des communes par les Parlements des Länder). ➤ Les employés sont placés dans une situation contractuelle régie par le droit du travail.
4. Nombre des fonctionnaires de l'Etat, hors enseignants, par rapport à l'ensemble des agents publics	L'Etat fédéral emploie 480 000 personnes ⁹¹ (2005) sur un total de 4,55 millions d'agents publics (les plus gros employeurs étant les Länder).
5. Système de recrutement des fonctionnaires de l'Etat	Le système de recrutement de droit commun est le concours, mais chaque employeur public (au niveau central, chaque ministère) étant autonome dans ses décisions de recrutement, le nombre de postes offerts par concours peut être très faible (parfois 3-4 postes) et les épreuves de sélection restreintes (il arrive qu'elles puissent se résumer à un entretien avec un jury).
6. Système de formation initiale et continue des fonctionnaires de l'Etat	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Les conditions de diplômes exigées pour postuler et les épreuves de sélection sont jugées suffisantes pour que soit assurée la correspondance entre les aptitudes professionnelles des personnes recrutées et les postes pourvus. Aussi la formation initiale des agents publics se réduit-elle en général à une adaptation au premier poste délivrée par l'administration recruteuse. ➤ La formation continue est assurée par différents instituts dépendant des employeurs publics (le plus connu étant, pour les agents publics fédéraux, l'académie fédérale d'administration publique de Speyer, qui dépend du ministère de l'intérieur). ➤ L'accès aux fonctions d'encadrement supérieur de la fonction publique est soumise à un examen professionnel particulièrement astreignant, le référendariat (il conditionne également l'accès aux professions juridiques, y compris celle de magistrat). Il s'agit d'un cursus en alternance de 3 ans environ, constitué de stages pratiques et d'épreuves de connaissances théoriques.

⁹¹ Les enseignants sont employés par les Länder ou les communes.

Mission Le Bris sur la formation des agents de l'Etat

Pays	ITALIE
1. Population	60 millions hab.
2. Organisation étatique	Etat unitaire décentralisé (circonscriptions administratives : régions, provinces, communes)
3. Condition juridique des agents publics de l'Etat	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La plupart des agents publics (85% environ) sont dans une situation contractuelle de droit commun à l'égard de leurs employeurs, même si des dérogations sont prévues permettant, dans certains cas, d'écarter les règles du droit du travail. Par exemple, si un contractuel peut être licencié avant le terme de son contrat en cas d'évaluation négative, le licenciement doit recevoir l'aval d'un comité dit "de garantie" dans lequel les représentants syndicaux sont fortement représentés. ➤ Certains agents publics continuent à relever de statuts (membres du corps préfectoral, diplomates, magistrats, officiers de police, militaires, professeurs des universités). ➤ Le contrat de droit commun est le CDI. Le recours à d'autres contrats, dits "flexibles" (CDD, intérim, contrat de travail-formation, contrat de collaboration externe) est conditionné par des besoins temporaires et exceptionnels, mais un projet de loi déposé par le nouveau gouvernement et actuellement examiné devrait conduire à l'encadrer davantage.
4. Nombre des fonctionnaires de l'Etat, hors enseignants, par rapport à l'ensemble des agents publics	La fonction publique de l'Etat représente environ 1,5 million d'agents publics sur un total de 3,6 millions environ.
5. Système de recrutement des fonctionnaires de l'Etat	<ul style="list-style-type: none"> ➤ L'autorisation de recruter est subordonnée à l'accord du ministre de la fonction publique. ➤ En ce qui concerne les CDI, le recrutement par concours n'est d'application générale qu'à partir d'un certain niveau de responsabilité. Ainsi, les emplois dits de première catégorie (recrutement au niveau de l'enseignement scolaire obligatoire) sont pourvus sans concours et en priorité au bénéfice des demandeurs d'emploi. En ce qui concerne les emplois de deuxième catégorie (recrutement niveau bac), cette voie de recrutement coexiste avec le concours, selon la nature des fonctions exercées. Les emplois de troisième catégorie (recrutement niveau licence) et ceux de la catégorie « dirigeants » (recrutement niveau maîtrise) sont pourvus obligatoirement par concours. ➤ En ce qui concerne les contrats "flexibles", un concours est obligatoire dès lors que les besoins nécessitent le recrutement de plus de 5 personnes. ➤ Les concours sont organisés par les administrations recruteuses elles-mêmes ou par des organismes extérieurs à qui cette tâche est déléguée. Ils comportent presque toujours une phase de présélection comportant des épreuves de type QCM.
6. Système de formation initiale et continue des fonctionnaires de l'Etat	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Les formations initiales sont réservées à certains fonctionnaires : préfets, magistrats et cadres dirigeants (environ 6500 agents relèvent de cette dernière catégorie). Ces formations durent généralement un an et comprennent une période de stage d'application d'au moins six mois. Ainsi, l'Ecole supérieure d'administration publique (SSPA), rattachée à la Présidence du Conseil, forme les cadres dirigeants des ministères exerçant des fonctions d'administration générale. La durée de la scolarité, de deux ans, sauf pour les internes pour lesquels la formation dure un an, va être réduite à un an et privilégier la mise en situation des élèves. De nombreux ministères disposent par ailleurs de leurs écoles de formation spécialisées : Ecole Supérieure d'Economie et de Finances, Ecole Supérieure de l'Administration du ministère de l'Intérieur (SSAI), Ecole Supérieure de spécialisation en Télécommunications, Ecole de Formation et de Perfectionnement du personnel civil de la Défense, Institut diplomatique, Ecole supérieure de la magistrature (qui ne relève pas de l'exécutif mais du Conseil supérieur de la magistrature), écoles militaires. ➤ S'agissant des agents non dirigeants, deux cas doivent être distingués :

	<ul style="list-style-type: none">- Celui des agents d'administration générale, pour lesquels la formation initiale n'est pas obligatoire et dont, de fait, ils bénéficient rarement (leur employeur préfère les affecter sur poste dès l'achèvement de la phase de recrutement, qui est souvent longue).- Celui des techniciens, pour lesquels les qualifications sont le plus souvent vérifiées au moment du recrutement. Il n'y a donc pas de formation initiale, hormis pour certains métiers très spécialisés (policiers, gardes forestiers, personnels pénitentiaires). Pour ces derniers, une formation initiale de quelques jours à quelques semaines est délivrée, non pas dans des écoles mais sur le terrain, après l'affectation sur le premier poste, pendant le temps de travail.➤ Outre les écoles de service public destinées aux cadres dirigeants, les ministères disposent souvent en interne de structures plus généralistes qui s'occupent, d'une part, de la définition des besoins de formation, d'autre part, de l'organisation des formations (à noter que ces deux fonctions sont distinctes d'un point de vue organisationnel). Comme en France, la préparation aux concours internes représente une part importante de la formation continue délivrée aux fonctionnaires.
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Mission Le Bris sur la formation des agents de l'Etat

Pays	PAYS-BAS
1. Population	16,5 millions hab.
2. Organisation étatique	Etat unitaire décentralisé (circonscriptions administratives : communes)
3. Condition juridique des agents publics de l'Etat	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Il existe un code de la fonction publique, de niveau législatif, applicable à l'ensemble des agents publics statutaires. Il constitue un cadre très général dans lequel s'inscrivent des dispositions propres à chaque employeur public et dont il a la maîtrise. Le ministère de l'intérieur assure un rôle de coordination de l'ensemble du dispositif normatif. ➤ Les agents publics qui occupent des postes permanents de l'administration sont normalement employés à durée indéterminée. ➤ Les emplois non-permanents de l'administration peuvent être occupés par des personnels contractuels. Au niveau de l'Etat central, leur recrutement et leur gestion sont confiés à une agence.
4. Nombre des fonctionnaires de l'Etat, hors enseignants, par rapport à l'ensemble des agents publics	Les agents publics représentent moins d'un million de personnes au total (environ 800 000 emplois à temps plein). L'Etat central emploie, sur ce total, moins de 300 000 personnes (y inclus la police et le service de gestion des eaux), c'est-à-dire environ un tiers de cet effectif. L'enseignement relève de la responsabilité des autorités locales (provinces et municipalités).
5. Système de recrutement des fonctionnaires de l'Etat	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Chaque employeur public (au niveau central, chaque ministère) est autonome dans ses décisions de recrutement. ➤ Les procédures de recrutement sont très similaires à celles du secteur privé : appel à candidature sur poste avec définition des diplômes ou aptitudes requis, entretien avec une commission comprenant des représentants du ministère qui recrute. Peuvent s'ajouter des tests et, plus rarement, des épreuves écrites. ➤ Il faut toutefois distinguer de ces procédures de recrutement au fil de l'eau, sur poste, celles de plusieurs ministères « de souveraineté » (défense, justice, affaires étrangères) dont les fonctionnaires relèvent de corps obéissant à un système de carrière et qui font l'objet de dispositifs de recrutement plus structurés intervenant à échéances régulières. ➤ La période d'essai dure généralement deux ans ; durant cette période, l'agent public stagiaire se trouve dans une situation contractuelle de droit commun.
6. Système de formation initiale et continue des fonctionnaires de l'Etat	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Les aptitudes professionnelles sont réputées acquises par le biais des conditions de détention de diplômes qui régissent l'accès aux postes (les universités proposent des cursus en administration publique) et par la procédure de sélection. Il n'en va pas de même en ce qui concerne la police, l'armée, la diplomatie et la justice : des formations initiales spécifiques sont délivrées (2 ans dans le cas de la police et de l'armée, 9 mois dans la diplomatie, système de référendariat de six ans pour les magistrats, procureurs et greffiers). ➤ La formation continue relève de la responsabilité de chaque département ministériel, qui dispose d'un budget dédié à cette fin. Elle est assurée par les universités ou des instituts de formation privés, sur appel d'offres organisés par les ministères, souvent associés à cette fin. Plusieurs ministères disposent de leurs propres instituts de formation. Le code de la fonction publique distingue les formations délivrées à l'initiative de l'employeur, dont celui-ci prend entièrement en charge le coût (y compris les décharges d'activité professionnelle) de celles délivrées à la demande du fonctionnaire, pour lesquelles le coût à la charge de l'employeur et l'imputation sur le temps de travail sont examinés au cas par cas. ➤ La très faible mobilité interministérielle des fonctionnaires de l'Etat étant perçue comme dommageable, des efforts ont été entrepris tendant à inculquer aux fonctionnaires un sentiment commun d'appartenance à la fonction publique. Ainsi, le ministère de l'intérieur a rapproché les calendriers de recrutement des hauts fonctionnaires des différents ministères pour permettre la délivrance d'une formation initiale commune de deux à trois semaines, destinée à développer une culture commune. Par la suite, les parcours de formation de ces fonctionnaires les obligent à effectuer au moins deux stages dans deux ministères différents. Les fonctions occupées dans leur ministère durant leur période d'essai de deux

Mission Le Bris sur la formation des agents de l'Etat

	ans, au cours de laquelle interviennent ces stages obligatoires ainsi que, si elles s'avèrent nécessaires, les formations définies au moment du recrutement, sont adaptées en conséquence. Ce programme de formation particulier (Rijkstraineeprogram) concerne environ 150 fonctionnaires.
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Mission Le Bris sur la formation des agents de l'Etat

Pays	ESPAGNE
1. Population	45,5 millions hab.
2. Organisation étatique	Etat fédéral (entités fédérées : communautés autonomes)
3. Condition juridique des agents publics de l'Etat	Les fonctionnaires de carrière sont dans une situation réglementaire à l'égard de leur employeur public. Hors militaires, policiers et gardes civils, les deux tiers des fonctionnaires employés par l'Etat relèvent du système de la carrière (ils sont organisés en 250 corps environ), les autres étant employés à titre contractuel. Parmi ces derniers, certains relèvent du droit public, d'autres du droit commun du travail, selon le degré de spécificité des tâches qui leur sont confiées.
4. Nombre des fonctionnaires de l'Etat, hors enseignants, par rapport à l'ensemble des agents publics	Sur un total d'environ 2,583 millions agents publics, l'Etat et les organismes publics nationaux emploient 561 500 personnes (dont 122 000 militaires et 123 000 policiers et gardes civils) ; l'enseignement, y compris universitaire, relève des communautés autonomes (à qui d'importants transferts de compétences ont été concédés depuis le début des années 2000).
5. Système de recrutement des fonctionnaires de l'Etat	Le recrutement par concours est généralisé, y compris pour les agents contractuels de droit public. Il a été récemment professionnalisé : la loi du 12 avril 2007 a permis de généraliser le recours, à côté des épreuves académiques, à des mises en situation et des tests techniques.
6. Système de formation initiale et continue des fonctionnaires de l'Etat	<p>➤ Il n'existe pas toujours de formation initiale (cas des notaires, des fonctionnaires de catégories équivalentes à celles des agents B et C en France, des professeurs) et, lorsqu'il y en a une, elle ne dure jamais plus d'un an (hormis dans le cas des magistrats, dont la formation dure deux ans). Certains ministères dotés de corps particuliers disposent de leurs propres instituts de formation (c'est le cas de la diplomatie, des finances, de l'administration « technico-commerciale »)</p> <p>➤ L'INAP (Institut national d'administration publique) assure le recrutement des fonctionnaires de l'administration générale pour le compte des différents ministères, ainsi que leur formation initiale et continue.</p>

Mission Le Bris sur la formation des agents de l'Etat

Pays	ROYAUME-UNI
1. Population	61 millions hab.
2. Organisation étatique	Etat unitaire décentralisé (Galles, Ecosse, Irlande du Nord)
3. Condition juridique des agents publics de l'Etat	<p>➤ Les Civil servants (membres du Civil Service) sont des fonctionnaires de carrière auxquels s'applique un corps de règle dérogatoire au droit privé, mais ne relèvent pas pour autant d'un statut.</p> <p>➤ Les autres membres de la fonction publique sont employés conformément au droit commun du travail.</p>
4. Nombre des fonctionnaires de l'Etat, hors enseignants, par rapport à l'ensemble des agents publics	Les agents publics représentent environ 5,8 millions de personnes, parmi lesquels les Civil servants sont au nombre de 550 000 environ, tous relevant de l'Etat (les enseignants, les policiers ne relèvent pas du Civil Service).
5. Système de recrutement des fonctionnaires de l'Etat	<p>Les cadres supérieurs du Civil Service sont en principe recrutés par concours.</p> <p>En ce qui concerne les autres agents publics, ce sont les règles de recrutement caractéristiques du secteur privé qui s'appliquent, c'est-à-dire que les procédures de recrutement sont le plus souvent informelles et laissent une large place à l'intuitu personae.</p>
6. Système de formation initiale et continue des fonctionnaires de l'Etat	<p>Parmi les "senior civil servants", c'est-à-dire les cadres dirigeants de la fonction publique de carrière, certains sont recrutés par l'intermédiaire d'un programme dit "Fast Stream". Il s'agit d'un parcours de formation d'environ cinq ans ouvert aux personnes détentrices d'un diplôme de niveau maîtrise, qui allie une formation personnalisée (environ 15 jours annuels de formation sur site, auxquels s'ajoute une part importante d'autoformation utilisant les nouvelles technologies) et une série de postes courts (de 12 à 18 mois) permettant de diversifier les compétences et les expériences, au sein de la fonction publique mais aussi, éventuellement, à l'extérieur.</p> <p>Certains des départements ministériels proposent aux "Fast Streamers" qu'ils accueillent un mentor, c'est-à-dire un fonctionnaire plus expérimenté ayant suivi le même parcours qui se tient à leur disposition pour leur servir de guide et leur prodiguer des conseils.</p>

Pays	CANADA
1. Population	33 millions hab.
2. Organisation étatique	Etat fédéral (entités fédérées : provinces)
3. Condition juridique des agents publics de l'Etat	Les employés de la fonction publique canadienne relèvent d'un système de conventions collectives identique à celui des salariés du secteur privé.
4. Nombre des fonctionnaires de l'Etat, hors enseignants, par rapport à l'ensemble des agents publics	Hors forces armées et gendarmerie, la fonction publique fédérale représente 263 000 agents sur un total d'environ 2 millions d'agents publics. Les provinces sont de loin les plus gros employeurs de la fonction publique.
5. Système de recrutement des fonctionnaires de l'Etat	<p>➤ La Commission de la fonction publique, autorité administrative indépendante qui rend des comptes au Parlement, est responsable du recrutement des fonctionnaires. Celui-ci doit obéir à un cadre de règles fixées par le Conseil du Trésor (qui est le département ministériel responsable de la gestion de la fonction publique). Cependant, cette Commission a la possibilité de déléguer ses pouvoirs aux administrateurs généraux des départements ministériels⁹², de sorte que, dans les faits, le recrutement est largement décentralisé. La Commission de la fonction publique fixe cependant des lignes directrices que les administrations recruteuses sont tenues de respecter. Ainsi, le processus de recrutement doit garantir le mérite et l'impartialité politique des fonctionnaires, qui sont les deux valeurs fondamentales inscrites dans la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, entrée en vigueur en 2003. L'exigence de représentativité posée dans la loi implique aussi que certains recrutements puissent n'être ouverts qu'à une ou plusieurs des catégories de la population actuellement sous-représentées dans la fonction publique canadienne (il s'agit des peuples autochtones, des femmes, des personnes handicapées et des minorités visibles).</p> <p>➤ Les recrutements sont effectués « au fil de l'eau », poste par poste. Les critères de mérite et les procédures de sélection sont donc fixés par l'administration recruteuse en fonction du poste à pourvoir, dans le respect des règles et lignes directrices qui régissent le recrutement. L'évaluation des candidats au regard de ces critères est effectuée par un comité d'évaluation généralement composé de représentants de l'administration qui recrute et de professionnels du recrutement.</p> <p>➤ La Commission de la fonction publique agit également comme prestataire de services transversaux auprès des administrations qui recrutent (publication des offres d'emploi, présélection des candidats, examens, entretiens, etc...) et assure auprès du grand public la promotion de la fonction publique. Cette répartition des tâches a toutefois été critiquée pour sa complexité, qui alourdit le processus de recrutement, et plusieurs rapports administratifs récents recommandent de confier une pleine responsabilité en matière de recrutement et de nomination aux départements ministériels et organismes publics fédéraux.</p>
6. Système de formation initiale et continue des fonctionnaires de l'Etat	<p>➤ Il n'existe pas à proprement parler de formation initiale des fonctionnaires, sauf exceptions très limitées (ex : le collège de la police fédérale dispense une formation de six mois post-bac). La formation reçue à l'Université est réputée suffisante pour exercer les fonctions correspondant au premier poste (NB : un dialogue structuré existe entre les ministères et les universités du pays, qu'un séminaire consacré aux défis de la fonction publique rassemble annuellement). Toutefois les nouveaux arrivants dans la fonction publique suivent un cycle d'information et</p>

⁹² Il s'agit de l'équivalent de nos secrétaires généraux.

	<p>d'accueil de courte durée (une journée en général). Ce cycle est obligatoire pour tous les nouveaux fonctionnaires, quel que soit leur niveau.</p> <p>➤ L'École de la fonction publique du Canada (EFP) est un organisme créé en 2006, qui dépend du Conseil du Trésor. L'École a la responsabilité de la formation et du perfectionnement professionnels des fonctionnaires de tous niveaux. Ses missions sont les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none">- elle organise, pour les nouveaux fonctionnaires, le cycle d'information et d'accueil ;- elle assiste les différents employeurs publics fédéraux, ainsi que les fonctionnaires à titre individuel, dans la définition de leurs besoins de formation ;- elle propose de nombreux modules de formation continue en ligne ou sur place ;- elle gère les certifications professionnelles dans la fonction publique. <p>➤ L'EFP, cependant, n'a pas de monopole dans le domaine de la formation continue des fonctionnaires. Dans les faits, de nombreux ministères et organismes publics préfèrent faire appel aux universités, ce qui fait que l'EFP est largement sous-utilisée, sauf en ce qui concerne la formation aux langues.</p> <p>➤ Pour les nouveaux recrutés sur des postes de niveau cadre, des cours obligatoires doivent être suivis pendant les six premiers mois suivant l'affectation dans le nouveau poste. Au terme de cette période, le succès à des tests de niveau conditionne le maintien dans le poste.</p>
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

ANNEXE N°13

LES 10 PROPOSITIONS ET LES 45 MESURES DE LA MISSION SUR LA FORMATION DES AGENTS DE L'ÉTAT

PROPOSITION N°1 : INSCRIRE LE RECRUTEMENT DES AGENTS DE L'ETAT DANS LE MOUVEMENT DE PROFESSIONNALISATION ENGAGE PAR LES UNIVERSITES EN FRANCE.

- Mesure n°1: organiser au sein des universités des formations complémentaires, préparatoires au recrutement dans les métiers de la fonction publique
- Mesure n°2: rénover les BAC PRO du secteur tertiaire administratif et y intégrer des compétences et des savoirs spécifiques orientés vers divers métiers recensés dans les sept filières et ouverts à des agents de catégorie B
- Mesure n°3: inviter l'employeur à fixer la nature, le contenu et le niveau des savoirs techniques que le candidat doit impérativement maîtriser au moment du recrutement

PROPOSITION N°2 : FAVORISER LA DIVERSITE DANS LE RECRUTEMENT DES AGENTS PUBLICS.

- Mesure n°4: créer un véritable contrat d'apprentissage dans la fonction publique pour permettre à des jeunes d'âge scolaire de connaître une première expérience professionnelle dans la fonction publique d'Etat, la fonction publique territoriale et hospitalière

- Mesure n°5: valoriser dans les épreuves de recrutement les parcours professionnels d'aval accomplis en qualité d'apprenti ou de bénéficiaire d'un PACTE notamment
- Mesure n°6 : contractualiser des recrutements pour accroître la diversité

PROPOSITION N°3 : IMPLIQUER DIRECTEMENT L'ETAT EMPLOYEUR DANS LE RECRUTEMENT DE SES AGENTS.

- Mesure n°7: systématiser l'établissement de fiches de poste détaillant les connaissances et compétences nécessaires à remplir dans les postes ouverts au recrutement pour le premier temps de la carrière
- Mesure n°8: systématiser une publicité non sur les carrières mais sur les métiers de la fonction publique à l'image de ce que font les armées
- Mesure n°9: mettre au point des programmes et des épreuves de concours qui vérifient que les savoirs nécessaires à l'exercice des premières responsabilités dans le poste sont acquises au moment du recrutement
- Mesure n°10 : professionnaliser davantage les épreuves des concours et y introduire des éléments complémentaires permettant d'apprécier la motivation des candidats et leur potentiel
- Mesure n°11 : associer systématiquement aux jurys de sélection, au moins un représentant ressources humaines des administrations concernées par le recrutement et un spécialiste des ressources humaines
- Mesure n°12 : veiller à ce que figure dans le jury au moins un agent de même niveau que celui auquel ouvre la sélection
- Mesure n°13 : inciter les employeurs publics à passer convention avec des universités pour qu'elles organisent une préparation aux métiers de la fonction publique et au recrutement

PROPOSITION N°4 : REDUIRE LA DUREE, PROFESSIONNALISER ET PERSONNALISER LA PREMIERE FORMATION DES AGENTS.

- Mesure n°14 : établir un bilan personnalisé des compétences et des savoirs de chaque élève dès l'entrée dans l'école
- Mesure n°15 : définir pour chaque élève un parcours individualisé
- Mesure n°16: dispenser partiellement de formation initiale ceux des élèves dont les diplômes antérieurs ou les expériences acquises traduisent un niveau de connaissances supérieur à celui exigé de tous les candidats au moment du recrutement grâce au développement de l'e-formation
- Mesure n°17 : réduire de moitié le temps de formation théorique
- Mesure n°18 : anticiper l'affectation des agents sur leur premier poste
- Mesure n°19 : appliquer dans les écoles les règles du temps de travail dans les administrations
- Mesure n°20 : inciter les écoles à mettre en place des outils pédagogiques basés sur l'e-formation
- Mesure n°21 : intégrer le classement d'entrée dans les résultats de formation de l'élève à sa sortie

PROPOSITION N°5 : ORGANISER L'ACCOMPAGNEMENT DE L'AGENT DANS L'EXERCICE DE SES PREMIERES RESPONSABILITES.

- Mesure n°22 : organiser l'apprentissage complet dans l'administration de première affectation
- Mesure n°23 : organiser le soutien effectif du nouvel agent par un référent pendant le premier temps de l'affectation
- Mesure n°24 : prendre en compte la mission du référent dans son évaluation individuelle et dans son déroulement de carrière
- Mesure n°25 : subordonner la titularisation du nouvel agent à l'appréciation portée sur sa manière de servir dans la première affectation qu'il reçoit
- Mesure n°26 : ouvrir à l'administration la possibilité de recruter sur contrat à durée déterminée pour les postes laissés vacants suite à un refus de titularisation

PROPOSITION N°6 : ASSURER A TOUS LES AGENTS UNE EMPLOYABILITE PERENNE.

- Mesure n°27 : mettre en place un directeur central des ressources humaines dans chaque ministère
- Mesure n°28 : organiser une plus grande diversité de régime d'emplois (statuts, contrats de courte ou longue durée...)

PROPOSITION N°7 : FAIRE DE LA FORMATION CONTINUE UN OUTIL DU MANAGEMENT ACTIF DE LA FPE.

- Mesure n°29 : redessiner le paysage des centres de formation à partir d'un rapprochement entre les trois fonctions publiques et d'une nouvelle organisation territoriale ; organiser des regroupements entre écoles de formation initiale et centres de formation continue sous la forme de « Centres d'initiation et de perfectionnement professionnels »
- Mesure n°30 : s'inspirer du dispositif mis en place par les armées pour l'accès aux fonctions supérieures
- Mesure n°31 : mettre en place des parcours professionnels types avec les compétences qui devront avoir été acquises avant l'accession à un niveau fonctionnel donné
- Mesure n°32 : veiller à une labellisation de la plupart des formations (qualification ou diplôme)
- Mesure n°33 : supprimer les concours internes et les remplacer par la RAEP

PROPOSITION N°8 : ORGANISER DES PARTENARIATS AU NIVEAU EUROPEEN ET INTERNATIONAL.

- Mesure n°34 : développer des contacts avec les homologues étrangers par la mise en place de réseaux (réseau européen de centres de formation aux impôts, un réseau européen des écoles des cadres hospitaliers, etc...)
- Mesure n°35 : organiser des épreuves ou des stages de mise à niveau pour les candidats étrangers à des emplois publics en France
- Mesure n°36 : diffuser au sein des écoles les informations sur les métiers correspondants à ceux auxquelles elles préparent, dans les différents pays de l'Union européenne, afin de mettre en évidence des perspectives d'emploi et de carrière hors de France
- Mesure n°37 : diffuser des informations sur les métiers de la fonction publique en France vis-à-vis des candidats étrangers

PROPOSITION N°9 : FAVORISER DES REGROUPEMENTS D'ECOLES EN SE REFERANT AUX FILIERES ET A PARTIR DE DONNEES GEOGRAPHIQUES.

- Mesure n°38 : fusionner les écoles là où il y a déjà eu fusion des corps ou regroupement des agents au sein d'une même direction générale.
- Mesure n°39 : ajouter une 8^{ème} filière aux sept filières métier imaginées par Jean-Ludovic Silicani « la filière de l'action extérieure »
- Mesure n°40 : développer des plateformes communes de formation pour des agents relevant d'une même filière
- Mesure n°41 : favoriser des regroupements géographiques d'écoles de formation initiale et continue

PROPOSITION N°10 : DEFINIR DE NOUVEAUX MODES DE GOUVERNANCE.

- Mesure n°42 : créer une direction centrale des ressources humaines positionnée auprès du secrétaire général de chaque ministère
- Mesure n°43 : créer des formations orientées vers les filières métiers de la fonction publique grâce à des conventions entre les directions des ressources humaines des ministères et les universités
- Mesure n°44 : créer des plateformes communes à une filière métier grâce aux plateformes de l'e-formation
- Mesure n°45 : créer une Université de Service Public