



**RAPPORT DE LA MISSION PREPARATOIRE**

**AU**

**REEXAMEN GENERAL DU CONTENU DES CONCOURS D'ACCES**

**A LA**

**FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT**

**établi par**

**Corinne DESFORGES**

**et**

**Jean-Guy de CHALVRON**

**Inspecteurs généraux de l'administration**

**avec la collaboration de**

**Nicolas BLAIS, élève de l'IRA de Lille**

**JANVIER 2008**

**à**

**Marie-Madeleine Pioche de La Vergne,  
Comtesse de La Fayette (1634-1693)**

**et**

**à la**

**Princesse de Clèves (1678)**

**sans lesquelles ce rapport n'aurait jamais pu voir le jour**

## En guise de préambule...

### Ordonnance n° 45-2283 du 09 octobre 1945 modifiée

relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires et instituant une direction de la fonction publique et un conseil permanent de l'administration civile

#### EXPOSE DES MOTIFS

**Le procès de nos administrations publiques est ouvert depuis nombre d'années.**

**Certes, les mérites personnels y sont communs et s'y rencontrent souvent à un haut degré. Mais, dans l'ensemble, elles n'ont point été mises au pas des temps.** Il n'y a été tenu un compte suffisant ni de la révolution industrielle du siècle dernier et de ses conséquences économiques et sociales, ni de la démocratisation de l'Etat qui eût dû impliquer celle de tous ses organes.

La refonte de la machine administrative française, qui s'imposait dès avant les événements de 1940, a tardé. Elle est devenue impérieuse. Souhaitée de toutes parts, elle doit être entreprise de toute urgence (...)

**Une priorité absolue est due au problème général de la formation et du recrutement des fonctionnaires qui sont au coeur même de nos services publics :** Conseil d'Etat, personnel civil des administrations centrales, corps diplomatique et préfectoral, corps d'inspection et de contrôle.

C'est une étape à franchir d'abord, pour plusieurs raisons.

**D'une part, ces administrations organisent, chacune de leur côté, le recrutement et la carrière de leurs agents. Les conditions exigées pour des emplois cependant comparables varient d'une administration à l'autre. Le rythme des concours est laissé à l'appréciation de chaque service. Il en résulte une spécialité et un cloisonnement excessifs.**

D'autre part, la formation des jeunes gens qui se destinent à ces cadres est incomplète :

l'Ecole libre des sciences politiques est présentement seule à offrir un ensemble systématique de cours et de conférences préparant aux hautes fonctions publiques ; elle n'est guère accessible qu'à des étudiants aisés résidant à Paris. **Nos universités ne donnent pas une place suffisante à l'enseignement des sciences politiques et sociales. Il n'existe non plus aucun apprentissage préalable du métier de fonctionnaire.** (...)

Enfin, à quelques rares exceptions près, notre organisation administrative ne différencie pas suffisamment les tâches. Depuis un demi-siècle, le développement du rôle de l'Etat a conduit à surcharger de besognes matérielles écrasantes les agents des cadres supérieurs. Il en résulte un mauvais emploi des forces. Faute de fonctionnaires chargés de l'exécution quotidienne des décisions et de la marche normale des affaires, la machine administrative est alourdie, le travail est ralenti. Les jeunes rédacteurs sont réduits, pendant plusieurs années, à des tâches subalternes auxquelles ni leurs aptitudes, ni leur culture ne les destinaient. Leur formation professionnelle en souffre et ils risquent d'y perdre leur esprit d'initiative.

## PLAN DU RAPPORT

En guise de préambule.....	3
<b>PLAN DU RAPPORT.....</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCTION : PERIMETRE DE LA MISSION ET METHODOLOGIE.....</b>	<b>6</b>
<b>PREMIERE PARTIE : LE CONSTAT ET SES INCIDENCES .....</b>	<b>9</b>
<b>1. Le diagnostic.....</b>	<b>9</b>
<b>1.1. Un mode de recrutement très spécifique qui explique en partie les lourdeurs du dispositif.....</b>	<b>9</b>
1.1.1. le concours : un principe et des pratiques .....	9
1.1.2. un parcours de sélection plus que de recrutement .....	9
<b>1.2. Pour assurer ses recrutements, le premier employeur de France dispose d'un outil artisanal qui bénéficie néanmoins d'une bonne image de marque .....</b>	<b>10</b>
1.2.1. la fonction publique de l'Etat, premier employeur et recruteur de France .....	10
1.2.2. l'éclatement du recrutement des agents de la fonction publique .....	10
1.2.3. une grande complexité dans l'organisation des concours .....	10
1.2.4. ...et donc une grande diversité des concours.....	11
1.2.5. l'excellent taux de sélectivité des recrutements.....	11
1.3.2. l'information sur les concours est éclatée.....	12
1.3.3. l'information sur les concours est incomplète .....	12
1.3.4. l'information sur les concours est discriminante .....	13
1.3.5. ... mais on enregistre depuis peu des progrès sensibles .....	13
<b>1.4. L'absence de réflexion sur les objectifs assignés aux concours et sur les profils des candidats à recruter témoigne d'un intérêt insuffisant pour les ressources humaines et notamment pour le recrutement.....</b>	<b>14</b>
1.4.1. l'absence de réflexion .....	14
1.4.2. l'absence d'affichage des objectifs assignés aux concours.....	14
1.4.3. l'insuffisante définition des besoins qualitatifs.....	15
1.4.4. la liberté, de fait, laissée aux jurys.....	15
<b>1.5. Des concours où les savoirs académiques sont trop exclusivement valorisés.....</b>	<b>16</b>
1.5.1. l'extrême diversité des concours rend toute tentative de présentation d'un contenu type illusoire :.....	16
1.5.2. l'épreuve de composition ou de culture générale .....	16
1.5.3. les épreuves de dissertation.....	16
1.5.4. les options .....	17
1.5.5. des programmes lourds, variables d'un concours à l'autre et sans lien avec le niveau de formation requis au concours .....	17
1.5.6. l'absence ou l'insuffisance d'épreuves pratiques .....	17
1.5.7. l'entretien avec le jury .....	17
<b>2. Les incidences .....</b>	<b>19</b>
<b>2.1. Les lauréats les mieux informés et les plus diplômés évincent des concours ceux qui pourraient y être reçus .....</b>	<b>19</b>
2.1.1. une sur-représentation, dans l'administration de l'Etat, des enfants de fonctionnaires.....	19
2.1.2. les lauréats sont surdiplômés .....	19
2.1.3. des conséquences très négatives .....	19
<b>2.2. Une certaine discrimination, mal mesurée, s'est, semble-t-il, établie dans la fonction publique .....</b>	<b>21</b>

2.2.1.	le sujet de la diversité des origines des fonctionnaires de la fonction publique d'Etat est mal connu.....	21
2.2.2.	un sentiment diffus de discrimination existe cependant .....	21
<b>3.</b>	<b>En guise de conclusion sur le constat .....</b>	<b>22</b>
<b>DEUXIEME PARTIE : LES PROPOSITIONS .....</b>		<b>23</b>
<b>2.1.</b>	<b>Professionnaliser, valoriser le dispositif de recrutement, s'attacher à l'unifier .....</b>	<b>23</b>
2.1.1.	valoriser la fonction « ressources humaines », en particulier le recrutement .....	23
2.1.2.	définir précisément les profils dont la fonction publique a besoin : un préalable incontournable au recrutement.....	24
<b>2.2.</b>	<b>Professionnaliser les épreuves et mieux greffer leur contenu sur les compétences attendues .....</b>	<b>26</b>
2.2.1.	définir le socle des connaissances, compétences et aptitudes attendues, éventuellement décliné par domaine fonctionnel au niveau du RIME .....	26
2.2.2.	établir les critères pour définir l'architecture d'un concours particulier. Pour cela, il conviendrait de répondre successivement aux questions suivantes.....	27
2.2.3.	choisir la nature et les modalités des épreuves en fonction des critères retenus pour recruter les profils recherchés.....	28
2.2.4.	une typologie des concours .....	30
2.2.5.	quelques solutions possibles .....	30
<b>2.3.</b>	<b>Favoriser la diversité du recrutement.....</b>	<b>33</b>
2.3.1.	mieux faire connaître les métiers de la fonction publique .....	33
2.3.2.	lutter contre la place prise par les surdiplômés .....	33
<b>2.4.</b>	<b>Peut-on envisager une rénovation plus radicale du mode de recrutement de la fonction publique ? .....</b>	<b>35</b>
2.4.1.	les conséquences des propositions de la mission.....	35
2.4.2.	il est essentiel de mieux dissocier les différentes formes de recrutement à la fois en interne et en externe .....	35
2.4.3.	des améliorations ponctuelles mais sensibles peuvent également être proposées	36
2.4.4.	mais d'autres scénarii plus audacieux sont envisageables.....	37
	A) le scénario de la dualisation des recrutements de la fonction publique de l'Etat ..	37
	B) les scénarios alternatifs d'une professionnalisation plus marquée des recrutements dans le respect des principes d'une sélection par concours .....	37
<b>CONCLUSION .....</b>		<b>39</b>
<b>ANNEXES .....</b>		<b>40</b>

# INTRODUCTION : PERIMETRE DE LA MISSION ET METHODOLOGIE

<b>FONDEMENT DES TRAVAUX DE LA MISSION</b>	
mission confiée à Madame Desforges le 13 septembre 2007 par le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique et par le secrétaire d'Etat à la fonction publique	
<b>OBJET DE LA REFLEXION</b>	<b>METHODOLOGIE DES TRAVAUX</b>
1) champ de l'analyse : tous types de recrutements → Concours externes, internes, 3ème concours → concours uniques → examens professionnels → recrutements sans concours (externes, PACTE, ...)	1) entretiens avec des acteurs de la formation et du recrutement → dans les trois fonctions publiques → à l'université, cycles préparatoires et écoles d'application → dans les entreprises → chez les consultants en ressources humaines
2) exclusion de la réflexion → militaires → magistrats → métiers de l'enseignement et de la recherche	2) consultation des organisations syndicales  3) examen des textes statutaires et des comptes-rendus de jurys → examen des programmes, du contenu des épreuves → annales des épreuves
3) articulation de la réflexion avec l'amont et l'aval des concours → en amont, la formation initiale des candidats, le niveau et le type de diplôme obtenus → en aval, la formation complémentaire éventuellement dispensée après l'admission, en école d'application	→ comptes-rendus et analyses sur les principaux concours  4) recueils statistiques → examen du rapport annuel DGAFP → élaboration de séries statistiques propres à la mission
<p><b>PREMIERE PARTIE: LE CONSTAT DE LA MISSION</b></p> <p><b>"un dispositif de recrutement relativement lourd, éclaté, peu et mal piloté, sans objectifs réellement spécifiés mais qui entame, lentement, sa mue</b></p> <p><b>DEUXIEME PARTIE: DES PROPOSITIONS</b></p> <p><b>"professionnaliser le dispositif et les épreuves pour favoriser la diversité du recrutement"</b></p>	

## Introduction

Le départ en retraite, accentué dans les prochaines années, des agents nés dans l'après-guerre (le baby-boom) bouscule la pyramide des âges de la fonction publique et implique une réflexion quantitative et qualitative sur les recrutements qu'il convient de proposer pour l'avenir. L'augmentation vraisemblable des recrutements dans la fonction publique d'Etat, nécessaires au remplacement au moins partiel de ces départs, entrera en concurrence avec les besoins du secteur privé. Il est donc essentiel de préparer au mieux ces nouveaux recrutements pour attirer vers la fonction publique d'Etat les compétences dont elle a besoin.

Les deux modes de recrutement (fonction publique, secteur privé) diffèrent fondamentalement puisque la fonction publique recrute traditionnellement par concours, gage d'égalité entre les candidats alors que le secteur privé bénéficie d'une plus grande liberté dans ses recrutements, et notamment dans les méthodes qu'il met en oeuvre pour sélectionner les personnes qu'il souhaite attirer.

Depuis plus de 60 ans, les concours se sont développés dans la fonction publique avec un pic de recrutement en 2002. En 2005, près de 670 000 candidats se sont présentés aux épreuves des concours et plus de 61 000 fonctionnaires ont ainsi été recrutés par l'Etat.

Il apparaît pourtant aujourd'hui que le concours, dans sa forme la plus répandue (épreuves écrites générales et/ou techniques, épreuves orales dont un entretien avec le jury) ne permet pas avec certitude de répondre de la manière la plus efficace aux besoins des services qui recrutent. De nouveaux outils de recrutement ont été récemment introduits, se substituant au mode traditionnel des concours : ainsi en est-il du PACTE ou de la RAEP.

Pour autant, réussir à un concours externe ou un « 3<sup>ème</sup> concours » demeure la clé d'accès primordiale à un emploi dans la fonction publique ; de même réussir à un concours interne ou à un examen professionnel permet de bénéficier d'une promotion professionnelle.

\*

Il est donc légitime de s'interroger sur le contenu des concours et examens : le contenu des programmes, la nature ou la forme des épreuves, leurs coefficients permettent-ils de recruter les agents dont les services ont besoin ? les concours ne sont-ils pas trop « académiques » valorisant plus, à travers les épreuves proposées, les « connaissances » que les « compétences » ou les « aptitudes » ? et cet « académisme » éventuel, qui sous-entend connaissances pointues, formalisme, culture, est-il un obstacle pour certains candidats qui pourtant ont des qualités utiles au service public ?

\*

Il convient, et cette remarque liminaire est essentielle, de préciser que le concours n'est qu'une étape dans le processus de recrutement, étape située entre la formation scolaire ou universitaire et la formation éventuelle en école d'application après réussite au concours. En effet, les concours sont organisés en fonction d'un niveau préalablement acquis et validé par un diplôme ou un titre sans que le contenu même de ce diplôme soit imposé. La réussite au concours

externe, hors enseignants, entraîne, dans près de la moitié des cas, formation en école d'application de quelques semaines à 30 mois.

La réflexion sur le contenu des épreuves ne peut s'abstraire des données suivantes :

- proposer des épreuves nécessite de s'interroger sur les besoins qualitatifs des services qui recrutent ; or ces besoins sont rarement clairement exprimés, notamment en termes d'aptitudes, de compétences ou de comportement ;
- proposer des épreuves nécessite aussi de s'interroger sur les formations acquises par les candidats qui vont se présenter ; or ces formations sont multiples, inégales dans la réalité et pas nécessairement en adéquation avec la réalité administrative ;
- enfin, proposer des épreuves globalement sans s'intéresser aux formations initiales d'application qui sont données aux lauréats conduit à risquer de former certains dans des matières dont les épreuves du concours ont permis de vérifier qu'elle étaient déjà acquises.

Dans l'idéal, il conviendrait de réfléchir simultanément aux 3 composantes du recrutement : les formations scolaires ou universitaires nécessaires pour entrer dans l'administration, les épreuves pour valider connaissances et compétences et enfin les formations professionnalisantes nécessaires à l'exercice d'un « métier » et également à la prise du premier poste.

La mission, qui n'est sollicitée que sur le contenu des concours, n'a pas choisi de porter sa réflexion critique sur les savoirs délivrés par l'enseignement scolaire et universitaire, tâche qui aurait largement dépassé ses capacités. Elle n'a pas non plus voulu traiter du sujet des formations initiales d'application qui feront l'objet prochainement d'une autre réflexion.

Elle souhaite, toutefois, que ce présent rapport soit lu au regard de ces formations pré et post concours : en effet, toute épreuve cherche à valider des connaissances et l'usage qui peut en être fait grâce aux compétences propres du candidat ; elle s'avère inutile si une formation de même nature est donnée après le concours.

L'épreuve de concours n'est que la partie du tout qu'est le recrutement.

La mission a auditionné près de 100 personnalités très diverses. Elle constate que le concours, dans sa forme actuelle, n'est peut-être plus le meilleur système de sélection et qu'il convient donc de le moderniser. Elle souligne également que le concours, grâce à l'anonymat, demeure le moyen le plus égalitaire de diversifier le recrutement dans la fonction publique de l'Etat.



# PREMIERE PARTIE : LE CONSTAT ET SES INCIDENCES

## 1. Le diagnostic

### 1.1. Un mode de recrutement très spécifique qui explique en partie les lourdeurs du dispositif

#### 1.1.1. le concours : un principe et des pratiques

- "les fonctionnaires sont recrutés par concours, sauf dérogation prévue par la loi ».  
( loi n° 83- 634 du 13 juillet 1983)
- le concours constitue l'accès normal à la fonction publique et la voie de la promotion:
  - la voie extérieure du renouvellement (concours externes et 3<sup>ème</sup> voie),
  - la voie intérieure de la promotion (concours internes et examens professionnels).
- les exceptions : les recrutements directs, sans concours : environ 5 000 par an, soit 8% des recrutements :
  - les vrais recrutements : uniquement en catégorie C par entretien-3 000 par an- et les « PACTE » encore peu utilisés-100 par an-,
  - les faux (en voie de tarissement) : « titularisations » des contractuels (33 000 sur 5 ans entre 2002 et 2006).
- la réalité du recrutement : dans la pratique, césure « interne/externe » n'est pas très claire : 20% des candidats recrutés (cadre A) par concours externes sont déjà des agents publics (et 60% des cadres B) ; en interne, 30% des fonctionnaires admis en catégorie A y appartenaient déjà.  
les seuls vrais recrutements (au sens du sang neuf, extérieur) sont les candidats extérieurs à la fonction publique : 34 000 admis au titre du recrutement extérieur sur les 67 000.

#### 1.1.2. un parcours de sélection plus que de recrutement

- les concours de la fonction publique de l'Etat (ce n'est pas vrai pour la territoriale) sont des machines à sélectionner des candidats sans objectif précis en termes d'emplois à pourvoir, plutôt que des actes de recrutement visant à satisfaire à un emploi clairement défini.
- les concours dits « uniques » (2% du total des recrutements) font exception à cette règle, mais sont parfois proches de la cooptation.
- le mode de recrutement de la fonction publique de l'Etat est donc très éloigné de celui du secteur privé : c'est le candidat, en fonction de son classement au mérite, qui choisit son affectation après concours ou après école, parfois sans lien direct avec sa formation.

Mais d'intéressantes évolutions récentes pour améliorer le système : PACTE, RAEP, réforme de la scolarité de l'IRA.

## **1.2. Pour assurer ses recrutements, le premier employeur de France dispose d'un outil artisanal qui bénéficie néanmoins d'une bonne image de marque**

### **1.2.1. la fonction publique de l'Etat, premier employeur et recruteur de France**

- actuellement 67 000 recrutements par an (62 000 par concours + 5 000 par voie directe) :
  - le sang neuf (les « vrais » concours externes) environ 34 000 recrutements dont 25 000 enseignants et chercheurs,
  - le taux de renouvellement est donc en réalité relativement faible.
- le lien entre les concours et dispositions statutaires multiplie le nombre des concours sans que ce nombre soit connu (la DGAFP indique 406 concours annuels, mais la réalité est de plusieurs milliers si on prend en compte concours externes et internes, déconcentrés, par spécialité, etc.).
- les concours interministériels qui permettraient de dépasser une vision trop éclatée des emplois de la fonction publique ne sont pas nombreux : 1 300 recrutements, essentiellement pour la fonction d'administration générale (ENA et IRA) et pour les fonctions techniques (ingénieurs et personnels de santé).

### **1.2.2. l'éclatement du recrutement des agents de la fonction publique**

- un éclatement dans chacun des ministères, voire même dans les établissements publics, dans une multitude de micro-concours : 90% des concours organisés concentrent 10% des recrutements.
- des métiers extrêmement divers :
  - les enseignants représentent près de 60% des recrutements,
  - les fonctions d'administration spécialisée (finances, sécurité, santé-solidarité) près de 20%,
  - celles d'administration générale et d'appui technique environ 10% chacune.

### **1.2.3. une grande complexité dans l'organisation des concours...**

- chaque statut peut fixer :
  - le niveau des diplômes (concours externes),
  - le programme,
  - la nature des épreuves,
  - l'opportunité d'organisation de concours distincts selon l'origine des candidats,
  - la répartition des postes à pourvoir,
  - les modalités de choix des membres du jury,...
- l'architecture des concours est très variée :
  - sélection généralement organisée sur épreuves (écrites et/ou orales), en nombre variable,
  - souvent un système d'options,

- mais aussi sélection sur titre, ou titres et travaux (en général universitaires) parfois complétée d'épreuves écrites et/ou orales.

- pas d'organisation interministérielle réellement efficace :
  - la planification des concours a lieu souvent sans concertation,
  - en fonction des CAP de mutations, des disponibilités de salles d'examen,
  - peu de coordination entre ministères,
  - et donc absentéisme très lourd (près d'1/3) et très coûteux.

#### **1.2.4. ...et donc une grande diversité des concours**

- il existe donc une extrême diversité des concours :
  - compliquée pour les administrations,
  - complexe et parfois illisible pour les candidats (programmes, nature des épreuves,...).
- et une faible mutualisation interministérielle des concours.

#### **1.2.5. l'excellent taux de sélectivité des recrutements**

- la sélectivité par voie externe baisse très légèrement, mais il y a encore en moyenne 13 candidats qui se présentent aux épreuves pour un reçu alors que celle des concours internes augmente sensiblement (autour de 9 pour 1).
- la qualité du recrutement pourrait pâtir assez rapidement des tensions qui apparaissent actuellement sur le marché du travail, notamment pour les fonctions techniques.

### **1.3. L'information insuffisamment attractive sur les concours d'accès à la fonction publique d'Etat est un facteur de discriminations**

La fonction publique d'Etat communique mal et insuffisamment sur les modalités de recrutement de ses fonctionnaires.

#### **1.3.1. L'information sur les concours est difficile d'accès**

- les services en charge des concours sont surtout préoccupés par l'élaboration des textes réglementaires d'ouverture des concours,
- la présentation des concours est faite en termes juridiques, se référant à des notions statutaires ou à des technicités professionnelles qui ne sont pas d'usage courant, notamment pour des publics scolaires ou étudiants,
- la seule information globale sur les possibilités de recrutement de la fonction publique d'Etat (par concours) figure dans le « calendrier prévisionnel des concours » publié au Journal Officiel au début de chaque année, texte d'accès difficile,
- le moteur de recherche « <http://concours.fonction-publique.gouv.fr> » qui a vocation à donner toute l'information sur les voies d'accès à la fonction publique n'est guère utilisable pour qui ne sait pas d'avance le type d'informations qu'il cherche.

#### **1.3.2. L'information sur les concours est éclatée**

- chaque ministère développe sa propre information sur ses recrutements sans souci d'homogénéité avec les autres ministères et dans son propre vocabulaire administratif,
- il n'est pas possible pour une personne cherchant un débouché à sa formation d'accéder à une liste de concours correspondants, aucun des sites d'accès à l'information sur les recrutements n'étant organisé par métier or par filière professionnelle.

#### **1.3.3. L'information sur les concours est incomplète**

- les sites informatiques des ministères privilégient l'information sur les conditions de recrutement, la nature des épreuves voire la scolarité ultérieure mais restent souvent muets sur les dates des concours, les modalités d'inscription ou les conditions de carrière,
- de nombreux concours sont donc totalement méconnus du grand public et réservés à ceux qui ont accès à l'information, en particulier lorsqu'ils concernent les concours uniques ou des « micro-concours » ce qui peut expliquer, en partie, une certaine endogamie, voire même parfois des risques de cooptation (concours uniques).

### **1.3.4. l'information sur les concours est discriminante**

- cette absence d'information « officielle » et d'accès simple a permis le développement très large d'« officines » de toute nature qui, notamment sur Internet, proposent informations, formations, guides, épreuves d'essai à des coûts très élevés et donc discriminants,
- la déficience de l'information, notamment dans son côté pratique et l'absence fréquente d'articulation avec les métiers ne donne pas une image attractive de l'administration et favorise ceux qui « savent » au détriment de ceux qui « pourraient ».

### **1.3.5. ... mais on enregistre depuis peu des progrès sensibles**

- l'information sur les concours, même encore éclatée s'améliore : quelques exemples : site « Economie-Finances », police nationale ou agriculture,
- l'administration communique de mieux en mieux sur ses métiers, parfois même par des campagnes multimédia nationales : gardiens de prison, professeurs, ...
- un effort récent est porté vers les populations qui n'accèdent pas facilement à la fonction publique : dispositif « PACTE », cadets de la République, ...

## **1.4. L'absence de réflexion sur les objectifs assignés aux concours et sur les profils des candidats à recruter témoigne d'un intérêt insuffisant pour les ressources humaines et notamment pour le recrutement**

### **1.4.1. l'absence de réflexion**

- le mode même du recrutement dans la fonction publique et la place quasi monopolistique du concours a généré peu de réflexions. Il y a un consensus social de fait autour du concours qui n'est pas contesté,
- il n'existe pratiquement aucune littérature sur le sujet qui constitue un champ de la recherche universitaire en friche,
- la recherche « concours fonction publique » sur Internet conduit à des sites privés d'information ou d'aide aux concours, mais pas à des documents de réflexion.

### **1.4.2. l'absence d'affichage des objectifs assignés aux concours**

- les raisons du recrutement ne sont jamais totalement explicitées :
  - « *pourquoi recrute-t-on ?* »  
il n'existe pas toujours suffisamment d'analyse des besoins en emplois à partir de fiches descriptives de postes,  
la solution de facilité conduit à remplacer un départ par une arrivée de même nature alors qu'il est indispensable de construire une réflexion complète sur les emplois et les carrières.
  - « *comment recrute-t-on ?* » :  
il manque une réflexion sur ce qu'on attend des concours,  
le concours ressemble à un examen scolaire ou universitaire car il est plus facile de tester des connaissances que des compétences.
  - « *qui recrute-t-on ?* » :  
les épreuves conduisent généralement à valider des connaissances,  
elles ne permettent pas assez finement de tester les aptitudes des candidats à utiliser ces connaissances,  
les programmes sont calés sur les enseignements scolaires ou universitaires, qui ne sont pas établis en fonction des besoins des administrations,
- la question de la qualité des recrutements n'est abordée qu'à travers le taux de sélectivité alors qu'elle devrait l'être, comme dans les entreprises, par les résultats attendus :
  - la personne satisfait-elle bien aux besoins du service ?
  - un mauvais recrutement est, à tous points de vue, très coûteux,
  - il y a frustration de l'agent et mécontentement du service et les effets sont d'autant plus importants qu'ils durent environ quarante ans en termes d'activité et soixante sur le plan financier.

### 1.4.3. l'insuffisante définition des besoins qualitatifs

- les critères retenus pour sélectionner les candidats ne sont pas clairement affichés. :
  - *quels sont les « fondamentaux » attendus ?*  
il n'existe pas de définition des savoirs attendus d'un agent de catégorie A, B ou C.  
ce sont, précisément, ces connaissances fondamentales, par niveau de recrutement qu'il faut vérifier et valider (elles permettent de confier à un agent un certain niveau de responsabilités).  
le caractère commun de ces connaissances est indispensable pour la mobilité professionnelle et l'adaptabilité dans le temps.
  - *quelles connaissances et quelles compétences doit valider un concours ?*  
au-delà des fondamentaux, l'exercice d'un métier, quel qu'il soit nécessite des connaissances professionnelles.  
mais la déconnexion fréquente entre le corps et l'emploi, notamment le premier emploi, rend parfois cette question difficile.
- les recrutements dans la fonction publique se sont trop longtemps satisfaits de la seule difficulté des épreuves.  
cette difficulté associée à un taux de sélectivité élevé sert de stratégie de recrutement.  
mais ce critère semble maintenant révolu avec la professionnalisation des métiers.
- la multiplication des épreuves (et l'ouverture des concours dits de troisième voie) n'est pas une réponse satisfaisante à cette absence de réflexion stratégique.  
l'élargissement des possibilités d'accès au concours (et donc le nombre des candidats) ne fournira pas nécessairement les personnes en adéquation avec les besoins.  
de même, les options se sont multipliées qui permettraient de diversifier les profils, mais qui sont rarement en lien avec les besoins de compétences de l'administration.

### 1.4.4. la liberté, de fait, laissée aux jurys

- le choix des jurys n'est pas régi par des règles précises :  
la nomination du président n'est guère explicitée, sa composition peut être laissée libre ou, à l'inverse, excessivement contrainte par les textes statutaires et procède parfois d'une simple cooptation,
- la fonction de membre de jury est, à de rares exceptions près, peu attractive :  
elle nécessite une entière disponibilité pendant une période relativement longue, s'accompagne d'une rémunération très symbolique et fait appel à des qualités rares, en particulier une grande capacité d'écoute,
- il ne semble pas y avoir suffisamment de réflexion sur les personnalités qu'on nomme :  
les contraintes de disponibilité favorisent le choix des retraités, des corps d'inspection ou des personnes en situation parfois un peu marginale au détriment des opérationnels,
- le mandat donné aux membres d'un jury est insuffisamment directif,
- les membres de jury ne sont pas toujours formés à cette fonction, qui n'est pas simple.

## **1.5. Des concours où les savoirs académiques sont trop exclusivement valorisés**

### **1.5.1. l'extrême diversité des concours rend toute tentative de présentation d'un contenu type illusoire :**

- les concours les plus fréquents sont généralement conçus comme des dispositifs à double détente :
  - des épreuves écrites d'admissibilité avec une épreuve de culture générale, une note de synthèse et différentes options de droit, d'histoire de géographie, de mathématique, .....
  - puis des épreuves d'admission qui comprennent un « entretien » sous différents intitulés, parfois des épreuves de langue et certaines épreuves écrites ou orales obligatoires ou optionnelles,
- les concours se présentent généralement sous une forme très académique : ils visent à sélectionner des candidats en fonction des seules connaissances acquises sans trop se soucier de leurs compétences et de leurs aptitudes à exercer un métier particulier.  
Au premier rang de ceux-ci figurent les concours d'accès aux fonctions d'administration générale (administrateurs, attachés, secrétaires administratifs, adjoints administratifs) ou d'administration spécialisée (trésor, impôts, travail, culture et sécurité),
- il existe des concours plus professionnalisés : Il s'agit principalement des concours sur titres (qui vérifient une pratique professionnelle) ; ils comprennent généralement une épreuve écrite de validation des connaissances administratives directement associées au métier et un oral de validation des aptitudes.  
parmi ceux-ci figurent, en particulier, les concours d'accès aux métiers techniques (ingénieurs avec spécialité, techniciens, agents techniques, médecins,..), mais aussi ceux des filières ouvrière et technique centrés sur la validation des pratiques professionnelles

### **1.5.2. l'épreuve de composition ou de culture générale**

- un « produit dérivé » d'un genre très prisé dans l'enseignement en France et particulièrement à l'Université, quasi inexistant à l'étranger, dont l'intitulé est variable selon les concours,
- une épreuve mal définie : qu'attend-on ? quel lien avec l'administration ? que valide-t-on : conception, créativité, connaissances, synthèse, rédaction, orthographe,.. ? dévoiement des QCM de culture générale devenant des « questions pour un champion » en catégorie C.

### **1.5.3. les épreuves de dissertation**

- essentiellement en catégorie A,
- valident des compétences rédactionnelles et des savoirs académiques, souvent au-delà des besoins concrets de l'administration.



#### **1.5.4. les options**

- trop nombreuses (8 au concours externe de l'IRA),
- sans lien avec les besoins de l'administration (histoire, droit civil,...) et surtout avec les fonctions que pourra occuper le candidat, mais nécessaires pour offrir à des candidats, dont la formation initiale n'est pas en rapport direct avec l'activité à exercer, des chances d'intégrer la fonction publique,
- coûteuses à corriger,
- sources d'inégalités qu'il faut parfois corriger au sein d'un jury,
- l'administration doit-elle valider des connaissances en histoire ou en littérature pour recruter un fonctionnaire de qualité ?

#### **1.5.5. des programmes lourds, variables d'un concours à l'autre et sans lien avec le niveau de formation requis au concours**

- le programme de l'ENA fait 52 pages,
- les programmes varient, pour des concours similaires d'un concours à l'autre (ex : histoire du XX<sup>ème</sup> siècle en A ou de manière plus grave, le droit public dans les différents concours des administrations financières et des IRA),
- des épreuves de droit public dans des concours externe de catégorie B (niveau Bac où le droit n'est pas enseigné), interne de B ou même en C (QCM avec questions de droit public),
- une chasse ouverte aux candidats les plus diplômés : concours des commissaires de police accessible aux titulaires d'un mastère II (5ans après le bac) ou concours des administrateurs des affaires maritimes qui bénéficient d'un avantage s'ils ont 2 diplômes.

#### **1.5.6. l'absence ou l'insuffisance d'épreuves pratiques**

- rares sont les concours où il existe des épreuves pratiques correspondant au métier exercé (ex : adjoint administratif 1<sup>ère</sup> classe : traitement de texte, prise de rendez-vous, réponse au téléphone ; MEDAD : technicien de l'environnement : observation, interprétation et lecture de carte, petits exercices à partir de photos),
- les épreuves de « mise en situation », alors même qu'elles permettraient d'apprécier les aptitudes en réel d'un candidat, sont exceptionnelles (administration pénitentiaire).

#### **1.5.7. l'entretien avec le jury**

- une épreuve mal définie (intitulés variables) qui voudrait tester à la fois les connaissances, le savoir-faire et le savoir-être,
- le jury est peu ou pas formé à cet entretien et est libre de ses questionnements,

- l'idée répandue de recruter quelqu'un avec qui « on aimerait travailler » conduit à une certaine forme de reproduction sociale,
- cette épreuve est très éloignée des entretiens d'embauche menés dans le privé où les évaluateurs (des personnes opérationnelles du secteur d'activité) sont généralement accompagnés d'un professionnel du recrutement.

## **2. Les incidences**

### **2.1. Les lauréats les mieux informés et les plus diplômés évincent des concours ceux qui pourraient y être reçus**

#### **2.1.1. une sur-représentation, dans l'administration de l'Etat, des enfants de fonctionnaires**

- la fonction publique, à l'instar du secteur privé a tendance à recruter ses propres enfants : Ils représentent 26,2 % des agents de la fonction publique (et 32,5% des cadres), alors qu'ils ne représentent que 17,8 % des personnes ayant un emploi âgées de 18 à 65 ans,
- le phénomène est cumulatif : 41% des enfants dont le père et la mère sont agents de la fonction publique sont eux-mêmes fonctionnaires,
- au concours externe de l'IRA 2006, les enfants de fonctionnaires constituent le groupe le plus important des admis (41,1 %).

#### **2.1.2. les lauréats sont surdiplômés**

- 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 (licence pour les A, bac pour les B et brevet des collèges pour les C),
- 13 % des reçus en catégorie C avaient une licence,
- seulement 7 % des élèves reçus aux IRA en 2006 (concours externe) n'avaient que la licence ; aucun reçu à l'ENSP ou l'ENSSS avec la seule licence,
- le phénomène est tout aussi sensible pour les concours internes, ce qui est encore plus préoccupant : plus de 50% des reçus en A ont au moins un bac+3 et 88% des reçus en B ont au moins le bac.

#### **2.1.3. des conséquences très négatives**

- un sentiment de frustration pour les agents diplômés qui exercent des fonctions d'exécution et se sentent dévalorisés,
- une hiérarchie des emplois contrebalancée par la hiérarchie des diplômes : l'agent est plus diplômé que son supérieur hiérarchique,
- une instabilité de ces agents qui se lancent souvent dans d'autres concours au détriment de leur investissement professionnel,

- une mobilisation des moyens consacrés à la préparation des concours (internes, mais aussi externes dans les préparations ENA, les IPAG et les CEPAG) au profit des candidats surdiplômés et au détriment des autres besoins en formation (20% des moyens de la formation continue, en nombre de jours stagiaires).

## **2.2. Une certaine discrimination, mal mesurée, s'est, semble-t-il, établie dans la fonction publique**

### **2.2.1. le sujet de la diversité des origines des fonctionnaires de la fonction publique d'Etat est mal connu**

- il existe quelques (trop) rares études sur l'accès à la fonction publique des enfants d'immigrés, dont les résultats sont très contrastés :
  - certaines études évoquent un « mouvement de fermeture de la fonction publique depuis 1990 », et indiquent qu'« une plus grande sélectivité aux concours implique un rétrécissement des bases sociales du recrutement, dans la mesure où une sélectivité scolaire accrue recoupe, en l'état actuel du système scolaire, une sélectivité sociale accrue »,
  - d'autres, à l'inverse, estiment qu'« un immigré arrivé en France après ses 10 ans, a autant de chances qu'un français de souche d'accéder à la fonction publique »,
  - une étude statistique publiée par l'INSEE indique que pour un français né en France d'un seul parent immigré l'accès à la fonction publique est plus difficile que l'accès au secteur privé (écart de 6%) ; pour un enfant dont les deux parents sont immigrés, cet écart est encore plus fort (30%),
  - globalement, 6 % seulement des agents du secteur public ont un ou deux parents immigrés alors que leur part dans l'ensemble de la population active est de 7,7 % (écart de 22%).
- mais l'outil statistique est peu développé :
  - la HALDE ne dispose pas d'éléments sur le sujet,
  - une étude est lancée avec la DGAFP.
- le concours national de gardien de la paix du 6 mars 2007 est révélateur :
  - les candidats externes domiciliés en Seine-Saint-Denis représentent 28 % des inscrits en Ile-de-France, 27 % des présents à l'examen, 20 % des admissibles et 11 % des reçus en liste principale,
  - mais peut-on considérer que ces chiffres ont un sens, en l'absence de données précises sur les candidats ?

### **2.2.2. un sentiment diffus de discrimination existe cependant**

- un phénomène d'auto-exclusion est probable : les concours, par l'affichage de leur taux de sélectivité, semblent inaccessibles,
- la fonction publique ne joue plus le rôle d'ascenseur social (comme dans les années 60) :
  - les lauréats des concours internes ont, en réalité, le niveau de diplôme pour se présenter en externe,
  - ils bloquent toutes les autres promotions sociales,
- un jeune sans diplôme ou titulaire du seul brevet des collèges n'a pratiquement aucune chance d'intégrer la fonction publique d'Etat par concours or un peu moins de 150 000 jeunes sont dans cette situation chaque année.

### **3. En guise de conclusion sur le constat**

Les concours demeurent mythiques ; ils ont conservé l'image idyllique des Trente Glorieuses : égale accessibilité pour tous, promotion sociale.

Or, l'évolution de la société et surtout la démocratisation de l'enseignement ont profondément modifié le profil des candidats sans que les concours s'y adaptent.

Les concours ne sont plus réellement justes et efficaces puisque l'insuffisante information, le caractère répétitif des concours de recrutement, le fort taux de sélectivité et la nature académique des épreuves éloignent les candidats des corps auxquels ils pourraient prétendre.

Plusieurs ministères, cependant, ont commencé à réfléchir sur leur recrutement pour l'améliorer.

Diverses tentatives ont été faites, notamment quant à la nature des épreuves. Mais en ordre dispersé (affaires étrangères, administration pénitentiaire, police,..)

## DEUXIEME PARTIE : LES PROPOSITIONS

Sur la base de ce constat, la mission propose de renforcer et de professionnaliser les structures administratives chargées du recrutement puis de modifier la forme et le contenu des épreuves pour favoriser une plus grande diversité d'accès à la fonction publique.

Au-delà de ces réformes indispensables, qui forment un « tout » cohérent, des scénarii alternatifs sont explorés

### **2.1. Professionnaliser, valoriser le dispositif de recrutement, s'attacher à l'unifier**

- Donner à la fonction « recrutement » une place équivalente à celle de la fonction « budget »,
- Dans cette perspective, lui conférer une dimension stratégique et en valoriser la place dans l'organisation administrative.

#### **2.1.1. valoriser la fonction « ressources humaines », en particulier le recrutement**

- développer la possibilité de faire carrière dans les ressources humaines :
  - ne plus confier, comme trop souvent, ces postes à des agents en mobilité,
  - offrir des avantages de carrière attrayants (NBI, indemnités,..),
  - introduire une mobilité interministérielle des fonctionnaires spécialistes en GRH,
- piloter de manière interministérielle la politique de recrutement :
  - homogénéiser la communication sur les concours,
  - formaliser les échanges entre ministères (cf : l'école de la GRH initiée par la DGAFP)
  - mettre en place un outil de partage des ressources (cf . infra),
  - veiller à établir un contrôle plus directif (et systématique) sur les politiques ministérielles de recrutement (CBCM),
- professionnaliser la fonction de membre de jury, et, dans cette perspective :
  - considérer le jury (dont la souveraineté ne doit pas être remise en cause) comme le bras armé de l'administration qui recrute ; y nommer systématiquement un professionnel du recrutement,
  - informer les membres de jury des profils recherchés ; l'administration doit préciser les connaissances et compétences exigées ; l'administration et le jury doivent élaborer conjointement une grille d'analyse des candidatures, (cf secteur privé),
  - former les membres de jury à la conduite des épreuves d'entretien avec le candidat (savoir poser les questions, savoir comprendre et décrypter ce qui est dit,..),
  - valoriser dans la carrière la participation à des jurys de recrutement,

- constituer une banque de membre de jurys, interministérielle, avec indications des prestations passées, des compétences, des disponibilités,...
  - assurer la présence, parmi les membres du jury, d'un « chargé de mission » du corps qui recrute, très au fait des besoins de ce corps (cf MEDADD),
- évaluer l'efficacité du recrutement :
    - lancer des enquêtes post-recrutement (cf les IRA et notamment l'IRA de Nantes)
    - construire un outil d'analyse de la satisfaction des employeurs et des recrutés, commun à l'ensemble de la FPE : suivi dans les premiers postes, notations, besoins de formation, ...
  - réfléchir à la création d'un référentiel de recrutement interministériel :
    - créer une banque de jurys (cf supra) et aussi une banque de sujets pour éviter l'actuelle hétérogénéité qui déstabilise les candidats et crée des inégalités entre concours,
    - diffuser les bonnes pratiques,
    - créer une banque d'information pour les candidats à la fois sur les formations les mieux adaptées aux concours et sur les attendus (présentation de la nature des épreuves, des rapports des jurys, des bonnes copies...),

### **2.1.2. définir précisément les profils dont la fonction publique a besoin : un préalable incontournable au recrutement**

- s'appuyer sur le RIME et l'articuler avec les premiers éléments de la GPEEC pour engager la réflexion sur la mise en adéquation profils recherchés/besoins en emplois :
  - mais l'administration ne dispose pas d'une grille de lecture des dispositifs de recrutement,
  - pour finaliser ce travail, il conviendrait d'y adjoindre un dictionnaire des compétences (cf ANPE, la Poste, entreprises privées ou cabinets de recrutement).
- sur la base des premiers résultats de cet examen :
  - définir les « **fondamentaux** » attendus d'un agent de catégorie A, B ou C à la fois en matière de connaissances de base, de connaissances de l'environnement administratif et de connaissances des réalités du monde contemporain,
  - définir les connaissances « **métier** » que l'administration est en droit d'attendre, par filière,
  - définir ce qui doit, le cas échéant, être acquis avant le concours (formation préalable),
  - définir ce qui devra être acquis en école d'application (formation initiale d'application-FIA),
  - tout en veillant à ne pas trop spécialiser les connaissances métiers pour permettre adaptation et mobilité professionnelle,
  - éviter la redondance des formations (formations scolaire ou titre/FIA),
  - définir les **valeurs** de la fonction publique, en termes de noyau commun à toute la fonction publique (loyauté, probité, respect, égalité,...) et de valeurs propres à certaines fonctions.



- construire le socle du concours en termes d'épreuves :

<b>Mise en adéquation de l'expression des besoins des services de recrutement avec les profils et les compétences des candidats</b>		
FONDAMENTAUX	CONNAISSANCES (et/ou compétences) PROFESSIONNELLES	VALEURS DE L' ADMINISTRATION
- connaissances base (éventuellement aptitudes cognitives et perceptives)	-évaluation des acquis par contrôle ou par le titre	-valeurs citoyennes
- connaissance environnement administratif	-éventuellement, validation des pratiques professionnelles	- capacité d'insertion dans le système de valeurs propre à la fonction publique
-connaissance réalité du monde contemporain		- valeurs propres au métier ou à la fonction

## **2.2. Professionnaliser les épreuves et mieux greffer leur contenu sur les compétences attendues**

Au regard de la complexité de la situation, il n'existe pas de solution unique pour professionnaliser les concours.

La mission propose donc le schéma suivant :

- réfléchir sur les connaissances et les compétences attendues des candidats, par catégorie d'emplois et par type de fonctions à remplir,
- distinguer les différentes étapes du chantier que constitue l'ouverture d'un concours,
- utiliser une « boîte à épreuves » pour l'organisation du concours,

Elle fournit, à titre d'exemples, des typologies de concours.

### **2.2.1. définir le socle des connaissances, compétences et aptitudes attendues, éventuellement décliné par domaine fonctionnel au niveau du RIME.**

- au niveau interministériel, réunir une commission pour définir les « fondamentaux » et les connaissances « métiers » par niveau, éventuellement par grandes fonctions de l'Etat (au sens du RIME) :
  - connaissances de base, essentiellement par niveau,
  - connaissances professionnelles pré-requises avant le concours,
  - capacité du fonctionnaire à utiliser ses connaissances,
  - potentiel d'adaptation,
  - intérêt pour le monde contemporain et l'environnement administratif,
- sur la base de ce référentiel, prévoir :
  - l'évaluation des « fondamentaux » sous la forme de l'épreuve la mieux adaptée au niveau du concours ; ces fondamentaux peuvent également servir de support pour des QCM de pré-admissibilité,
  - l'évaluation des connaissances « métiers », si elles existent, correspondant au corps de recrutement ; validation des connaissances théoriques ou pratiques, générales ou professionnelles, des compétences ou encore des aptitudes en évitant l'académisme,
  - l'évaluation de l'adhésion du candidat aux valeurs du service public,
- cette construction conduira à :
  - définir les programmes pour les centrer sur ce qui est nécessaire à un fonctionnaire et à son évolution professionnelle,
  - réduire le nombre d'épreuves et supprimer les options n'ayant aucun lien avec l'exercice de l'activité,
- au-delà des connaissances, tester les compétences et éventuellement les aptitudes des candidats à travers au moins une épreuve orale (une ou plusieurs épreuves systématiques pour tout recrutement dans le secteur privé) ; s'appuyer sur des grilles d'analyse de comportement,

- doser les coefficients des épreuves ; la part des épreuves de comportement devra être augmentée par rapport à celles de connaissances,
- responsabiliser des jurys :
  - choix des sujets pour vérifier les connaissances fondamentales et métiers (cf supra),
  - évaluation, dans une épreuve pratique, des compétences et éventuellement des aptitudes des candidats,
  - analyse du résultat et restitution au service des ressources humaines.

<b>grille d'élaboration d'un concours de recrutement de la fonction publique</b>							
<b>définition:</b>							
des savoirs "fondamentaux"				des savoirs "métier"			
<b>prise en compte:</b>							
de l' intérêt pour l'actualité				de la motivation et de l'adhésion aux valeurs			
<b>élaboration:</b>							
de l' architecture des épreuves				du programme des épreuves			
<b>constitution du jury et objectifs à lui assigner:</b>							
proposition de sujets pour :  valider des connaissances et tester des compétences				entretiens structurés: évaluation des aptitudes et validation de l'adhésion aux valeurs de la fonction publique			

### **2.2.2. établir les critères pour définir l'architecture d'un concours particulier. Pour cela, il conviendrait de répondre successivement aux questions suivantes**

- *de qui a-t-on vraiment besoin ?*
  - à quel niveau de recrutement ?
  - pour exercer quel type de fonction ?
  - à ces questions, on répondra par un profil attendu (connaissances, aptitudes),
- *à quel type de candidats veut-on faire appel ?*
  - quelle est la part des candidatures internes et externes (y compris éventuellement les 3<sup>ème</sup> concours) et de la promotion interne ?
  - pour les externes, existe-t-il un titre (ou un diplôme) reconnu, correspondant au profil attendu ? (concours sur titre ou épreuve de validation des connaissances « métier »),
- *combien de postes ?*
  - des épreuves de présélection peuvent s'avérer nécessaires s'il y a beaucoup de candidats

- *quelles épreuves ?*
  - la sélection des épreuves dépend de l'articulation entre le profil attendu, la formation antérieure acquise et celle dispensée, le cas échéant, en école post-concours. s'il y a formation post-concours, (majorité des A, nombreux B et C (impôts, douanes, police, trésor, travail,...), les épreuves ne doivent pas tester les connaissances supposées à acquérir ensuite en école d'application,
  - il doit y avoir plus de différenciation des épreuves selon les publics visés (candidatures internes, externes, 3<sup>ème</sup> concours, promotion) et introduction de modalités différentes de recrutement pour les « internes » (validation des acquis de l'expérience, pratiques professionnelles, effort de formation continue,...).

### **2.2.3. choisir la nature et les modalités des épreuves en fonction des critères retenus pour recruter les profils recherchés**

Chaque type d'épreuves permet de valider des compétences différentes.

- pour organiser les épreuves d'admissibilité (pour celles qui se dérouleront sous forme écrite), la batterie de moyens dont dispose le service du recrutement comprend, selon le niveau des candidats et les fonctions à assumer :
  - la dissertation : possession de savoirs, conceptualisation, rédaction, orthographe,
  - la note administrative : esprit de synthèse, connaissance des réalités administratives, rédaction, orthographe ; pas de programme,
  - le questionnaire à choix multiple (QCM) : possessions de savoirs ; rapidité ; possibilité d'un programme,
  - le questionnaire à réponse courte(QRC) : possessions de savoirs ; esprit de synthèse ; rédaction ; possibilité d'un programme,
  - le cas pratique : connaissance des réalités administratives ; esprit de méthode ; capacités à savoir-faire,
  - la dictée : orthographe,
  - le résumé ou la contraction de texte : esprit de synthèse ; orthographe,
- pour organiser les épreuves d'admission, le service recruteur pourra choisir entre :
  - l'entretien individuel de motivation qui, autour des sujets essentiels et personnels permet de vérifier l'aisance verbale et les capacités relationnelles ; mais existe une forte dépendance à l'évaluateur,
  - l'entretien collectif qui permet de tester les capacités à travailler en équipe, d'évaluer le comportement du candidat en interaction ; il permet aussi de tester la capacité à négocier avec l'autre ; mais les candidats peuvent biaiser en adoptant le comportement attendu,
  - la mise en situation qui permet de tester le candidat en situation réelle ; l'évaluation est très adaptable ; elle diagnostique le potentiel d'un candidat en observant son comportement dans des situations de travail ; mais elle est consommatrice de temps et néglige l'aspect apprentissage,
  - les épreuves à caractère technique : oraux ou épreuves manuelles techniques « métiers »
  - les épreuves de langue étrangère,
- une pré-admissibilité peut être organisée pour les concours à grands effectifs ; comme le fait EPSO (Office de Sélection du Personnel Européen). Des tests de connaissance et de compétences peuvent être organisés de manière dématérialisée, sur plusieurs jours avec un choix aléatoire de questions,

- deux cas particulier - celui de la RAEP et celui de la validation des pratiques professionnelles - dépassent ce cadre des épreuves d'admissibilité puis d'admission et posent la question de l'organisation de nouveaux types d'épreuves. La RAEP semble, à condition d'être bien définie et surtout bien expliquée aux candidats, un bon moyen de validation des acquis.

Organisation type d'un concours de recrutement dans la fonction publique de l'Etat	
(éventuellement) épreuves de pré-admissibilité avec évaluation des capacités de raisonnement et des "fondamentaux"	
<b>ADMISSIBILITE</b>	
<b>sur la forme:</b> dissertation, note administrative., QCM, QCR, cas pratique, dictée, résumé,	<b>sur le fond:</b> évaluation connaissances et test des compétences
(éventuellement) tests psychotechniques	
<b>ADMISSION</b>	
<b>sur la forme:</b> épreuves écrites (si nécessaire), entretiens structurés, mises en situation (traditionnelles ou électroniques) assessment center (si justifié)	<b>sur le fond:</b> épreuves techniques, langues, analyse de personnalité, validation aptitudes, valeurs performance dans la fonction

- la question de l'introduction de tests psychologiques :**

- ces tests existent déjà dans les concours, notamment avec port d'armes,
- ils pourraient être davantage utilisés.

mais il faut précisément savoir ce qu'on veut tester : aptitude mentale et générale (verbale, numérique, créative, logique, sélective, mémoire, perceptive) :

- avantage : coût réduit, comparaison entre candidats et vérification d'une aptitude précise ;
- inconvénient : mal vécus en France car renvoient à des idées de classement ; validité variable en fonction des tests ; la prédictivité des tests baisse avec l'entraînement,
- on peut aussi introduire des tests de personnalité :

ils permettent de reconnaître l'importance du savoir-être dans l'adéquation au poste ; mais problème de déontologie et de définition des limites vie professionnelle/vie privée. Tests nécessitant le plus souvent interprétation de spécialistes et donc coût important ; à réserver aux sélections pointues à petits effectifs ou à l'appui de la décision d'un jury,

- nécessité probable de créer des tests sur mesure car les tests du privé ne sont pas nécessairement transposables au secteur public,

- les assessment center (outils permettant, dans le cadre d'un test global, d'évaluer la personnalité, le style de travail, le comportement et les capacités) :**

- des ébauches à l'IRA et à l'ENA,

- mise en relief des points positifs et des points négatifs des comportements par rapport à une fonction, grâce à une série de simulations, faites sous observation, plaçant le candidat dans de situations proches du vécu professionnel,
- évaluation d'un potentiel ; accent mis sur le comportement en rapport avec le vécu ; séparation des phases d'observation et d'évaluation, évaluation confiée à plusieurs spécialistes de l'évaluation ; plusieurs candidats en même temps,
- perception positive de la part des candidats ; validité élevée ; forte adaptabilité et forte flexibilité de l'évaluation,
- mais coût élevé ; consommateur de temps ; fastidieux à mettre en oeuvre si beaucoup de candidats ; nécessité d'une vision très précise des comportements attendus et d'un fort investissement de la part des évaluateurs,
- probablement le meilleur outil pour les tours extérieurs des grands corps ou des A+.

#### **2.2.4. une typologie des concours**

Il convient de différencier les concours en fonction des populations auxquelles ils sont destinés

- concours externe :
  - des connaissances doivent être validées, à moins qu'elles ne le soient déjà à travers un titre reconnu,
  - mais en utilisant des épreuves concrètes d'utilisation de ces connaissances,
  - et en vérifiant les qualités comportementales,
- concours interne et promotion professionnelle :
  - la carrière antérieure doit être valorisée,
  - l'effort de formation continue pris en compte, mais les compétences doivent être testées dans la perspective d'un changement de métier,
- troisième voie et tour extérieur :
  - c'est la personnalité et l'adaptabilité future au métier qui doivent être appréciées,

#### **2.2.5. quelques solutions possibles**

Il s'agit là d'une première proposition de la mission qui n'a pas fait l'objet de concertation.

Deux exemples sont traités : les recrutements de la filière administration générale et ceux de la filière d'administration spécialisée en économie-finances.

- **pour les concours externes d'administration générale**
  - 1- pour les A :
    - à l'écrit : note administrative ; QRC : une trentaine de questions, avec réponse en 15 à 20 lignes portant sur les fondamentaux de l'action administrative, nécessaires à l'exercice des responsabilités d'un cadre A (droit public, gestion publique, finances publiques,..) , sur la connaissance générale de l'actualité et permettant de vérifier l'aptitude au raisonnement,
    - à l'oral : entretien de motivation ; cas pratique ou mise en situation ; une seule épreuve technique ; langue étrangère,
  - 2- pour les B :
    - à l'écrit : note administrative ; QRC : questions de niveau bac, permettant de vérifier la capacité de raisonnement et les connaissances générales nécessaires à un agent de catégorie B,

- à l'oral : entretien de motivation ; cas pratique ou mise en situation ; une seule épreuve technique ; langue étrangère,

3- pour les C :

- à l'écrit : dictée ou résumé de texte ; QCM (questions de niveau brevet ou BEP),  
- à l'oral : entretien de motivation ; épreuve de traitement de texte, prise de RDV, etc.,

• **pour les concours internes d'administration générale**

1- pour les A :

- à l'écrit : note administrative ; RAEP,  
- à l'oral : entretien de motivation ; cas pratique ou mise en situation ; langue étrangère,

2- pour les B

- à l'écrit : cas pratique ou mise en situation ; RAEP,  
- à l'oral : entretien de motivation,

<b>Catégorie "A" filière d'administration générale</b>			
<i>concours externe</i>		<i>concours interne</i>	
<b>I- ADMISSIBILITE</b>		<b>I- ADMISSIBILITE</b>	
note de reflexion et de proposition		▪examen dossier RAEP	
▪QRC sur fondamentaux action administrative et connaissance environnement international, institutionnel et social (niveau L)		▪note administrative sujet " métier"	
<b>II-ADMISSION</b>		<b>II-ADMISSION</b>	
▪entretien de motivation et de validation adéquation sur valeurs		▪entretien de motivation et de validation adéquation sur valeurs	
▪cas pratique ou mise en situation		▪cas pratique ou mise en situation	
▪épreuve technique "métier"		▪épreuve de langue	
▪épreuve de langue			
<b>Catégorie "B" filière d'administration générale</b>			
<i>concours externe</i>		<i>concours interne</i>	
<b>I- ADMISSIBILITE</b>		<b>I- ADMISSIBILITE</b>	
▪note administrative sur un sujet " métier"		▪examen dossier RAEP	
▪QRC sur capacité raisonnement et connaissances générales (niveau bac)		▪note administrative sujet " métier"	
<b>II-ADMISSION</b>		<b>II-ADMISSION</b>	
▪entretien de motivation et de validation adéquation sur valeurs		▪entretien de motivation et de validation adéquation sur valeurs	
▪cas pratique ou mise en situation		▪cas pratique ou mise en situation	
▪épreuve technique "métier"		▪épreuve de langue	
▪épreuve de langue			
<b>Catégorie "C" filière d'administration générale</b>			
<i>concours externe</i>			
<b>I- ADMISSIBILITE</b>		<b>II-ADMISSION</b>	
▪dictée ou résumé de texte		▪entretien de motivation et de validation adéquation sur valeurs	
▪Qcm sur capacité raisonnement et connaissances générales (niveau brevet)		▪épreuve technique de traitement de texte, prise de RDV,...	

- **pour les concours externes spécialisés :**

- 1- pour les A

- à l'écrit : QRC ; épreuve de spécialisation sous une forme pratique,
    - à l'oral : entretien de motivation, cas pratique ou mise en situation, épreuve technique ; langue étrangère,

- 2- pour les B :

- à l'écrit : note administrative dans le domaine professionnel, QRC de niveau bac,
    - à l'oral : entretien de motivation ; cas pratique,

- 3- pour les C :

- à l'écrit : résumé d'un texte dans le domaine professionnel ; QCM,
    - à l'oral : entretien de motivation,

- **pour les concours internes spécialisés :**

- 1- pour les A :

- à l'écrit : note administrative dans le domaine de compétence ; RAEP,
    - à l'oral : entretien de motivation ; cas pratique ou mis en situation dans le domaine de compétences ; langue étrangère,

- 2- pour les B :

- à l'écrit : cas pratique ou mise en situation, RAEP,
    - à l'oral : entretien de motivation,

<b>Catégorie "A" filière d'administration spécialisée (économie-finances)</b>			
<b>I- ADMISSIBILITE (concours externe)</b>		<b>I- ADMISSIBILITE (concours interne)</b>	
•épreuve de "spécialité sous forme pratique		•examen dossier RAEP	
•QRC sur fondamentaux action administrative et connaissance environnement international, institutionnel et social (niveau L)		•note administrative sujet " métier"	
		•	
		•	
<b>II-ADMISSION (concours externe)</b>		<b>II-ADMISSION (concours interne)</b>	
•entretien de motivation et de validation adéquation sur valeurs		•entretien de motivation et de validation adéquation sur valeurs	
•cas pratique ou mise en situation		•cas pratique ou mise en situation dans le domaine de spécialité	
•épreuve technique "métier"			
•épreuve de langue		•épreuve de langue	
<b>Catégorie "B" filière d'administration spécialisée (économie-finances)</b>			
<b>I- ADMISSIBILITE (concours externe)</b>		<b>I- ADMISSIBILITE (concours interne)</b>	
•note administrative sur un sujet " métier"		•examen dossier RAEP	
•QRC sur capacité raisonnement et connaissances générales (niveau bac)		•note administrative sujet " métier"	
		•	
<b>II-ADMISSION (concours externe)</b>		<b>II-ADMISSION (concours interne)</b>	
•entretien de motivation et de validation adéquation sur valeurs		•entretien de motivation et de validation adéquation sur valeurs	
•cas pratique ou mise en situation		•cas pratique ou mise en situation	
<b>Catégorie "C" filière d'administration générale (uniquement concours externe)</b>			
<b>I- ADMISSIBILITE</b>		<b>II-ADMISSION</b>	
• résumé de texte		•entretien de motivation et de validation adéquation sur valeurs	
•QCM sur capacité raisonnement et			



## **2.3. Favoriser la diversité du recrutement**

La fonction publique doit rester fidèle au principe d'égal accès pour tous aux emplois dans la plus stricte garantie d'impartialité. Des épreuves écrites, qui imposent l'anonymat, sont un bon garde-fou.

Il faut disposer d'informations plus pertinentes sur l'emploi public sous l'angle de la diversité. Une étude précise de résultats de concours pour analyser les causes de discrimination, si elle existe, est indispensable

Pour une fonction publique ouverte et représentative de la société française, il importe aussi de communiquer sur les métiers, et d'assurer une adéquation des profils des candidats aux emplois à pourvoir.

### **2.3.1. mieux faire connaître les métiers de la fonction publique**

- informer le public collégien et lycéen en amont de l'orientation sur les métiers et carrières de la FPE ; par exemple sous forme de films en 4<sup>ème</sup> et 2<sup>nde</sup>,
- prévoir des interventions en milieu scolaire,
- présenter la fonction publique par métiers (inspecteur vétérinaire, technicien de l'environnement, secrétaire, jardinier, chauffeur,..) en non plus par statut (adjoint administratif, agent technique,..),

### **2.3.2. lutter contre la place prise par les surdiplômés**

Chacun doit pouvoir intégrer la fonction publique à son niveau de formation.

Les connaissances validées par les épreuves doivent donc correspondre, pour chaque niveau de concours, à celles que le candidat peut acquérir dans son cursus.

Pour éviter les études longues et déconnectées des concours, des pistes peuvent être proposées qui nécessiteront une réflexion approfondie avec le ministère de l'éducation nationale.

- supprimer les épreuves, programmes et sujets ne correspondant pas au niveau de diplôme requis pour le concours :
  - aucune question de droit public ne doit être posée dans des concours de catégorie B ou C,
  - seules des questions relatives au programme d'instruction civique délivré au collège et au lycée pourraient être posées,
  - ainsi, il n'y aura plus besoin de commencer des études de droit ou de s'inscrire dans une officine privée de préparation pour se présenter à un concours de niveau B ou C,
- proposer une option bac professionnel « métiers de la fonction publique » :
  - les concours de niveau baccalauréat doivent permettre à ceux qui n'ont pas les capacités ou le désir de continuer leurs études d'intégrer la fonction publique dès l'obtention du bac,

- les baccalauréats professionnels semblent correspondre à ces profils. Une fois les « fondamentaux » au niveau du baccalauréat déterminés (cf supra), il conviendrait de préparer les lycéens à ces concours à travers un baccalauréat professionnel qui délivrerait les bases de connaissances et de compétences nécessaires à l'emploi visé (cf. le concours des gardiens de la paix et le bac-pro sur les métiers de la sécurité),
  - cette préparation devrait accroître nettement les chances des lycéens par rapport aux étudiants,
  - par ailleurs, la possibilité d'entrer jeune dans la fonction publique n'est pas négligeable au regard de la durée de carrière nécessaire pour obtenir une retraite complète,
- aider à la réorientation des étudiants :
    - les étudiants qui s'inscrivent à l'Université n'ont pas toujours un projet professionnel bien défini,
    - l'obtention d'une licence (environ 150 000 par an ) de quelque nature que ce soit leur permet de s'inscrire à des concours en jouant notamment sur les options,
    - mais ils n'ont pas toujours les « fondamentaux » qui correspondent aux besoins de l'administration,
    - il est indispensable de leur donner ces bases.

L'organisation d'une formation à ces savoirs de base, dans le cadre d'une nouvelle forme d'IPAG ou de CPAG serait probablement la bonne solution pour aider ces étudiants à entrer dans la fonction publique et à ne pas prolonger trop longtemps leurs études supérieures ; cette passerelle permettrait aussi d'accueillir dans l'administration des étudiants motivés, ayant choisi cette voie et ayant acquis les connaissances fondamentales nécessaires à leur métier.

- dans les concours internes, limiter les épreuves de validation des connaissances et valoriser les compétences (épreuves de mise en situation, cas pratiques, RAEP).

## **2.4. Peut-on envisager une rénovation plus radicale du mode de recrutement de la fonction publique ?**

Les propositions ci-dessus, si elles sont appliquées, constituent un bouleversement des conditions de recrutement et de promotion interne des fonctionnaires de l'Etat, qui n'ont guère évolué depuis plus de soixante ans.

Les conséquences en seront importantes.

D'autres améliorations peuvent également être introduites afin de fluidifier la carrière des agents ou, de manière plus audacieuse, afin de modifier plus profondément le système de recrutement.

### **2.4.1. les conséquences des propositions de la mission**

- la recherche des qualifications nécessaires à l'exercice des missions de service public l'emporterait sur l'évaluation des connaissances, sans adéquation avec l'activité,
- les profils de compétences seraient plus activement recherchés au-delà d'une simple appréciation des savoirs et de la personnalité du candidat,
- la mise en adéquation des programmes des concours et des niveaux de qualification attendus favoriserait le recrutement de vrais « juniors » avec un niveau de formation en adéquation avec les fonctions à assumer, incitant ainsi à une diversification et un rajeunissement des entrants,
- la prise en compte de l'expérience professionnelle acquise par les « seniors » et leur recrutement sur des profils de « spécialistes » bien identifiés et pour remplir des missions qui seraient difficiles à pourvoir par mode interne pourrait redonner aux « 3<sup>ème</sup> concours » une impulsion nouvelle,
- la mise en œuvre d'un processus de sélection des agents susceptibles de voir leur carrière accélérée pourrait se prévaloir de critères dépassant ceux d'une simple évaluation des connaissances,
- les « concours internes », au-delà d'une seule évaluation des connaissances acquises, pourraient s'appuyer sur l'identification des savoir-faire et des compétences,

### **2.4.2. il est essentiel de mieux dissocier les différentes formes de recrutement à la fois en interne et en externe**

- le concours interne doit être mieux défini:

objectif : permettre à des jeunes qui veulent progresser vite et avoir plus de responsabilités de passer dans un corps supérieur pour lequel ils n'avaient pas les diplômes requis lors de leur entrée dans la fonction publique ;

méthode : tester non pas les connaissances du niveau de ce diplôme (ce qui inciterait les surdiplômés à emprunter cette voie), mais d'une part les compétences acquises dans le métier exercé et d'autre part et surtout, le potentiel, l'aptitude à exercer des fonctions d'un niveau plus élevé. Une combinaison de RAEP, de tests de comportement permettant d'évaluer les aptitudes et un entretien bien conduit de motivation, qui pourra apprécier si l'investissement personnel du candidat est suffisant pour combler des lacunes de connaissance, doivent permettre de faire émerger les meilleurs candidats.

- la promotion professionnelle doit être réservée aux agents ayant une certaine ancienneté :  
objectif : valoriser des compétences que l'administration a appréciées et qu'elle souhaite récompenser ; l'introduction d'un âge minimal pour bénéficier de la promotion interne permettrait de mieux distinguer cette voie de celle du concours ;  
méthode : cette promotion se ferait sous forme de RAEP et d'entretien avec jury.

- le concours externe doit répondre plus directement au besoin de renouvellement :  
objectif : permettre aux candidats qui achèvent leurs études une insertion rapide dans la vie professionnelle ; recherche des qualifications et compétences attendues par le service recruteur,  
méthode : dans cette perspective, articulation plus forte entre les formations initiales des candidats et le concours auxquels ils se présentent ; leur inscription au concours pourrait être conditionnée à l'obtention du diplôme le plus proche de l'activité qu'ils exerceront, ou au moins favorisée par la possession d'un tel diplôme,  
à l'instar des recrutements de la filière technique et médico-sociale où les formations sont validées par un titre reconnu par l'Etat, il faudrait définir des formations qui, si elles étaient validées par le candidat, le dispenseraient de l'épreuve correspondante,  
dans la mesure où ces formations ne seraient pas actuellement dispensées il conviendrait d'en négocier la création avec l'Education nationale pour les bac professionnels (c'est ce qu'a réalisé la DGPN pour le bac « métiers de la sécurité » et les licences.

- le « 3<sup>ème</sup> concours » doit être réorienté sur la recherche de « seniors » confirmés dont la qualification correspond à un besoin non pourvu :

### **2.4.3. des améliorations ponctuelles mais sensibles peuvent également être proposées**

- aménager les possibilités de changer de corps par des voies simples, sans passage obligatoire par la case « concours » :
  - amélioration et simplification de l'examen professionnel ; l'évaluation des connaissances des candidats devrait être proscrite au bénéfice d'un examen plus attentif des savoir-faire acquis par l'expérience et des qualités du candidat au regard des compétences attendues, bien identifiées dans un référentiel spécifique,
  - mieux organiser la mobilité entre la filière de l'enseignement-recherche et les filières d'appui technique ou administrative : mise en place un dispositif similaire à ceux de la fonction militaire, de type « article 70-2 »,
  - supprimer les concours internes d'accès aux corps supérieurs de la catégorie « C » (actuellement, plusieurs milliers de fonctionnaires passent des concours « internes » pour assurer leur simple promotion en « C »),
- faciliter les détachements suivis d'intégration dans les corps de même caractéristique et favoriser en particulier les passerelles administration centrale-services déconcentrés.
  - prendre des mesures incitatives au niveau des services déconcentrés pour éviter les cloisonnements actuels entre services et permettre aux agents de diversifier leur parcours professionnel tout en restant dans la même résidence administrative.
  - tenter de restreindre les vraies « fausses » candidatures de fonctionnaires aux concours « externes » (ces profils représentent 20% des recrutements de catégorie « A » et près de 60% de la catégorie « B »).

objectif : répondre aux besoins en compétences précises de l'administration par le recrutement de « seniors » avec expérience professionnelle,  
méthode : concours uniques par assessment centers. Les tours extérieurs des corps les plus prestigieux : grands corps, administrateurs civils, ingénieurs, magistrats devraient, dans cette perspective, être ouverts, dans ces conditions, à ces candidatures externes.

#### **2.4.4. mais d'autres scénarii plus audacieux sont envisageables**

##### ***A) le scénario de la dualisation des recrutements de la fonction publique de l'Etat***

- l'abandon des valeurs fondatrices et des principes de base de la fonction publique en supprimant les concours et en s'engageant dans la voie de la contractualisation,
- cette hypothèse ne figure pas dans le mandat confié à la mission préparatoire,
- la mission s'est donc refusée à explorer tout scénario de dualisation de la fonction publique visant à juxtaposer des emplois contractuels, aux emplois statutaires en vue de contourner les difficultés ou les lourdeurs du recrutement qu'impose la gestion publique.

##### ***B) les scénarios alternatifs d'une professionnalisation plus marquée des recrutements dans le respect des principes d'une sélection par concours***

- la multiplication des concours « uniques », sur le modèle de l'enseignement supérieur, où les recrutements sont « fléchés » :
  - dispositif consistant à recruter par concours unique le candidat le plus apte à répondre aux caractéristiques de l'emploi, détaillées sur une fiche de poste,
  - système lourd (un emploi=un recrutement) ; ne peut donc correspondre qu'à des postes des filières spécialisées : appui technique, santé-solidarité, ...,
  - dispositif nécessitant une déconcentration des décisions au plus proche des besoins,
  - risques d'une cooptation des candidats par les services, à l'instar des pratiques décriées de l'enseignement supérieur en matière de recrutement de ses enseignants-chercheurs,
- l'ouverture de concours par niveau, communs à plusieurs filière suivie d'une formation par métier dans une école d'application et enfin d'une affectation par direction :
  - remplacement des différents concours ministériels d'un niveau donné par un concours interministériel (qui pourrait avoir lieu plusieurs fois dans l'année) où les épreuves d'admissibilité comprendraient un QRC de validation des fondamentaux et une épreuve de validation des compétences « métier » ; l'admission viserait à cerner la personnalité et les aptitudes à travers un entretien structuré avec le jury,
  - à l'issue du concours, formation « métier » en école d'application,
  - cette « interministérialité » pourrait être organisée par filière professionnelle : fonctions d'appui technique, d'administration générale et d'administration spécialisée (en distinguant métiers de la sécurité, de la solidarité, de gestion économique et financière)
  - on pourrait, le cas échéant, procéder par étapes successives. La marge est considérable : actuellement le nombre des recrutements interministériels plafonne à 1 300 agents par an (dont plus de la moitié pour les IRA),
  - avantage : plus d'homogénéité au niveau des recrutements dans les différents ministères et donc levier pour la mobilité ; compatibilité avec le RGGP administration territoriale et la régionalisation de la gestion des moyens,
- l'élaboration d'une liste d'aptitude par filière professionnelle pour constituer un vivier de reçus dont l'affectation se ferait par rapprochement avec les besoins des employeurs :

- dispositif proche de celui de la fonction publique territoriale : les reçus à un concours seraient sur une liste d'aptitude et l'affectation ne se ferait pas au mérite, mais en fonction des besoins particuliers des employeurs et des formations des reçus,
- regroupement préalable des concours sur des modalités interministérielles (cf supra),
- avantage : correspondance besoins employeurs/offre de compétence des reçus,
- inconvénient : risque de cooptation.

## CONCLUSION

Le modèle français de la fonction publique est resté figé, depuis plus de cinquante ans, dans sa configuration « historique » des pères fondateurs du « statut », aux lendemains de la Libération.

Le principe du concours en est un des piliers et en condense les caractéristiques. Il en est l'expression la plus forte de sa grandeur : il porte en lui le respect de l'égalité d'accès par l'anonymat, il atteste de la valeur du système de formation modelé par les hussards de la République avec tout le respect du aux savoirs scolaires et académiques et joue du prestige des formations dispensées pour accéder aux grands corps de l'Etat : les écoles normales supérieures, l'ENA et l'Ecole polytechnique.

En cinquante ans, la société a profondément évolué. La démocratisation de l'enseignement qui a fait tripler le nombre des bacheliers ou des diplômés de l'enseignement supérieur aurait du conduire à adapter les concours à ces nouveaux publics ainsi qu'aux nouveaux besoins de la fonction publique.

Mais le dispositif de recrutement n'a pas été mouvementé et s'est progressivement grippé. L'analyse et les propositions formulées par la mission n'ont qu'une ambition : retrouver l'esprit de renouveau qui animait les rédacteurs de l'ordonnance de 1945 et redonner la priorité absolue au « problème général de la formation et du recrutement des fonctionnaires qui sont au cœur même de nos services publics ».

## **ANNEXES**





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

LES MINISTRES

Paris, le 13 SEP. 2007

N/R&E : DGAFP/CAB/AF

A l'attention de

Monsieur le chef du service de  
l'inspection générale de  
l'administration

**Objet :** Mission préparatoire au réexamen général du contenu des concours

Les départs massifs en retraite de fonctionnaires auxquels la fonction publique va devoir faire face au cours des prochaines années se traduiront notamment par l'émergence de nouveaux besoins de recrutements, pour lesquels l'administration se retrouvera en concurrence avec le secteur privé.

Le concours est la voie d'accès de droit commun dans la fonction publique. Il permet d'assurer le respect à la fois de l'égalité entre les candidats et de la neutralité de la sélection, grâce notamment à l'anonymat des épreuves écrites.

Souhaitant que la fonction publique redevienne un lieu de promotion sociale, le Président de la République s'est toutefois engagé à accroître la diversité des profils recrutés dans la fonction publique. L'efficacité du recrutement suppose en outre une modernisation des modalités de sélection, afin qu'elles puissent répondre de manière plus rapide et plus adaptée aux attentes des services.

Les concours doivent donc être modernisés pour promouvoir une sélection moins « académique », moins centrée sur les « connaissances » que sur les « compétences » et les « aptitudes » professionnelles.

Cette orientation est gage d'efficacité (ne pas réexaminer les connaissances validées par l'université est en soi gage d'efficience) et d'ouverture à la diversité (les connaissances académiques sont moins généralement répandues dans les différentes couches de la population que les « aptitudes » professionnelles).

Copie : M. Paul Pény, DGAFP  
Mme Corinne Desforges, IGA

MINISTÈRE DU BUDGET  
DES COMPTES PUBLICS  
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

De nombreuses mesures ont été prises au cours des dernières années pour faire évoluer les recrutements de la fonction publique :

- la suppression des limites d'âge a supprimé une barrière à l'entrée des seniors dans la fonction publique ;
- la création du parcours d'accès aux carrières de la fonction publique d'Etat et de la territoriale (PACTE) et l'ouverture d'une possibilité de recrutement sans concours en catégorie C se sont attachées à faciliter l'accès des jeunes non diplômés ;
- des bourses de parrainage ont apporté un soutien aux jeunes diplômés issus de milieux défavorisés ;
- surtout, le dispositif de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP), institué par la loi de modernisation de la fonction publique du 2 février 2007, a donné une impulsion décisive à la prise en compte de critères non académiques.

Il semble toutefois qu'il faille désormais procéder à un réexamen plus systématique du contenu des concours, pour aller plus loin que l'introduction de nouveaux outils, si pertinents soient-ils.

Afin de procéder à ce réexamen, nous vous demandons de bien vouloir confier à Madame Corinne Desforges, inspectrice générale de l'administration, une mission préparatoire. Cette mission devra indiquer quelles sont la ou les méthodes de sélection qui semblent les plus adaptées aux besoins et aux contraintes des administrations de l'Etat et qui permettront une diversification des profils recrutés. Cette étude portera à la fois sur le recrutement initial et sur les mécanismes de promotion.

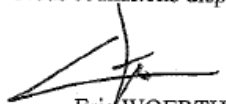
Dans une fonction publique de carrière, qui appelle les fonctionnaires à dérouler des carrières longues, l'appréciation des « connaissances » nécessaires à l'occupation d'une fonction déterminée ne suffit pas : le « potentiel » du candidat, c'est-à-dire sa capacité à occuper des fonctions diverses au cours de son parcours professionnel et à se reconverter, doit aussi être un critère de choix déterminant.

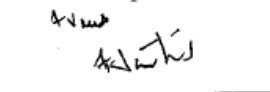
La mission examinera également la possibilité et l'utilité de mettre en place des procédures de pré-sélection, éventuellement sous forme dématérialisée.

Pour formuler ses propositions, la mission étudiera les démarches visant à professionnaliser les concours et les processus de promotion interne au sein des ministères et dans la fonction publique territoriale, en s'appuyant sur des expériences conduites dans le secteur privé et dans d'autres pays européens. Elle pourra également examiner les pratiques innovantes dans les organisations internationales (à la commission européenne notamment) et dans certaines administrations européennes (Cabinet office britannique par exemple).

La mission consultera très largement praticiens, experts et partenaires sociaux. La DGAFP sera bien entendu à sa disposition.

Nous souhaitons disposer de ses conclusions pour le 31 décembre prochain.

  
Eric WOERTH

  
André SANTINI

## **PERSONNALITES RENCONTREES**

### **Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique**

#### **Secrétariat d'Etat à la fonction publique**

M. Peny, Directeur Général de l'Administration et de la Fonction Publique

M. Parmentier, sous-directeur des politiques interministérielles

Mme Sordet, chef du bureau du recrutement et de la formation

M. Amate, adjoint au chef de bureau

Mme Gonzalez-Demichel, chef du bureau des statistiques et de l'évaluation

M. Hue, délégué à la formation, service des ressources humaines

M. Dassa, directeur général de l'IGPDE (institut de gestion publique et du développement économique)

M. Degenève, directeur des études

M. Boucault, préfet, directeur de l'école nationale d'administration

M. Dorandeu, directeur des études

M. Debry, conseiller du directeur

### **Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales**

M. Charbonniaud, préfet, conseiller du ministre

Mme Malgorn, préfet, secrétaire générale du ministère

M. Schlmetz, directeur des ressources humaines

Mme Kirry, sous-directeur du personnel

M. André, sous directeur du recrutement et de la formation

M. Girault, sous-directeur de la fonction publique territoriale et des élus locaux, DGCL,

M Chagnet, chef de bureau des élus locaux, du recrutement et de la formation des personnels territoriaux

M. Lalande, préfet de Paris

M. Perez, directeur de la formation de la police nationale

M. Fily, directeur de l'administration de la police nationale

M. Alloncle, sous-directeur des ressources humaines à la DAPN

### **Ministère de l'agriculture et de la pêche**

Mme Margot-Rougerie, chef de service des ressources humaines

M. Castro, chef de bureau des concours

### **Ministère des affaires étrangères et européennes**

Mme Vidal de la Blache, sous-directeur de la formation et des concours

M. Clercx, chef du bureau des concours et examens professionnels

### **Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables**

M. Priou, chargé de la sous-direction du recrutement, des concours et de la formation,

Mme Viard, chef du bureau du recrutement et des concours

Mme Ribon, sous-directrice en charge du développement professionnel,

M.Gastal, directeur de l'IFORE

M. Poly, directeur général de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage  
Mme Koe, directrice des ressources humaines

**Ministère de la défense**

M. Roudière, contrôleur général des armées, directeur des ressources humaines  
Mme Emptoz, Chef du bureau de la réglementation des personnels techniques et des ouvriers de l'Etat

**Agence nationale pour l'emploi**

Mme Marchal, direction de l'intermédiation  
M. Proust, conseiller technique de la mission recrutement par simulation

**Organisations syndicales**

**FSU**

M. Angot, secrétaire général  
M. Boyer  
M. Mercier

**CFE-CGC**

M. Bonissol, président  
M. Guyot

**CFTC**

M. Moreau, président de la fédération CFTC des fonctionnaires et agents de l'Etat  
M. Lefebvre, secrétaire général de la fédération

**UNSA**

Mme David, secrétaire général et 11 membres de fédérations

**CFDT**

Mme Jumel, secrétaire général de l'UFFF  
Mme Jaquot, fédération Interco  
Mme Lovi, fédération Interco

**Solidaires**

M. Nathanson, secrétaire général de Solidaires fonction publique  
M. Furnon, SNUI

**CGT**

M. Canon, secrétaire général de l'Union générale des fédérations de fonctionnaires de la CGT  
M. Talbot, secrétaire fédéral CGT services publics

**F.O.**

M. Noguès, secrétaire général

## **Entreprises**

Mme Mathieu, direction de l'emploi, pôle recrutement et parcours professionnel, EDF

M. Blond, direction des ressources humaines, conseiller Total

Mme Lenoir (par téléphone) La Poste

Mme Pagani, responsable du recrutement, de la promotion et des métiers

M. Rosso, responsable de la promotion et des compétences

M. Jobart, responsable de l'expertise des ressources humaines

M. Tedeschi, directeur de la gestion des carrières Suez environnement

## **Cabinets de recrutement et de conseil**

M. Azar, Russell Reynolds associates

Mme Lisa Barlow, Egon Zehnder International

M Philippe Compagnion, Egon Zehnder International

M. Le Guern, directeur de Cubiks France

Mme Arnaud, consultante

M. Daru, consultant

M. Thibault, président directeur général de Bernard Julhiet Group

Mme Dissaux-Doutriaux, vice président exécutif

Me Lebeau, INSEP Consulting

## **Divers**

M. Weiss, président de l'agence de maîtrise d'ouvrage et de travaux du ministère de la justice

Mme Dorne-Corraze, conseillère de la DRH, Caisse des Dépôts et Consignations

Mme Sthrol, inspecteur général des affaires sociales

Mme Roussille, inspecteur général des affaires sociales

M. Geoffrey, sous-directeur des ressources humaines au CAS de la Ville de Paris

M. Jan, professeur à l'institut d'études politiques de Bordeaux

M. Lemoyne de Forges, directeur de l'IPAG de Paris II

M. Amadiou, directeur de l'Observatoire des discriminations

M. Laurent, maire de Sceaux, membre du conseil supérieur de la fonction publique territoriale

M. Bearfield, directeur de l'office de sélection du personnel européen (EPSO)

M. Guillard, administrateur, office de sélection du personnel européen (EPSO)

M. Joseph, chef du secteur recrutement, certification, tests EPSO

M.Dubourdieu, directeur général de la HALDE (haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité)

Mme Urvoy, chargé de mission, direction de la promotion et de l'égalité des chances

Mme Duda, présidente nationale de l'Association nationale des directeurs de ressources humaines

Mme Caubel, responsable du développement

Mme Rossignol, déléguée générale du CEDIP