

LA MOBILITE PROFESSIONNELLE

DES ADMINISTRATEURS CIVILS

DU MINISTERE DE L'INTERIEUR

Rapport établi sous la présidence de Jean-Francis TREFFEL, le 1^{er} mars 2007

*« Ce n'est pas parce que les choses sont difficiles que nous n'osons pas,
C'est parce que nous n'osons pas qu'elles sont difficiles. »*

SENEQUE

LETTRE DE MISSION DU PRESIDENT



Le Président

Paris, le 23 MAI 2006

Monsieur le Vice-président, *Cher Jean-François*

L'Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur est attentive à la situation des administrateurs civils rattachés au ministère de l'intérieur, qu'ils soient affectés en son sein ou dans d'autres administrations.

Dans ce cadre, le conseil d'administration a décidé d'approfondir le thème de la mobilité professionnelle des administrateurs civils.

Il s'agit d'examiner les possibilités de diversification des carrières professionnelles en valorisant les parcours comprenant une mobilité à l'extérieur du ministère, qu'elle s'effectue dans d'autres administrations de l'État ou en administration territoriale, dans le secteur privé ou à l'international.

En qualité de vice-président pour les administrateurs civils de notre association, vous avez bien voulu accepter d'animer un groupe de réflexion sur ce thème, ce dont je vous remercie.

Vous chercherez à définir leurs attentes en la matière et étudierez les freins ou les encouragements éventuels à la diversité des carrières, les apports des mobilités, les éléments facilitateurs comme les bilans de compétences ou l'anticipation des retours.

L'étude pourra également traiter des différents métiers exercés par les administrateurs civils et gagnera à s'ouvrir aux pratiques extérieures au ministère de l'intérieur.

Magali DEBASSE, administratrice civile, vous apportera plus particulièrement son concours ainsi que les membres du bureau et du conseil d'administration de l'ACPHFMI qui ont d'ores et déjà manifesté leur intérêt pour cette réflexion.

Il serait utile de pouvoir disposer de ses résultats, qui s'attacheront à définir des propositions opérationnelles, à l'échéance de l'assemblée générale de l'Association de novembre 2006.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Vice-président, l'expression de mes sentiments les meilleurs. *et amicaux*

Bertrand LANDRIEU

Monsieur Jean-François TREFFEL
Vice-président de l'Association du Corps Préfectoral et
des Hauts Fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur

1 bis, place des Saussaies - 75008 PARIS
Tél. 01 49 27 30 19 - Fax 01 40 07 68 20

La mobilité professionnelle des administrateurs civils : 8 propositions

Propositions

Association du Corps Préfectoral et des
Hauts Fonctionnaires du ministère de l'Intérieur

1. **L'accompagnement et le soutien des démarches individuelles**
 - ✓ La motivation doit être détectée, elle doit être préparée, et l'administration centrale peut apporter un certain soutien
 - ✓ L'association peut organiser des rencontres annuelles entre son bureau et la DMAT, dresser une bibliothèque des expériences réussies et nouer des relations avec les associations représentatives des AC à titre syndical
 - ✓ L'appareil de formation peut être optimisé
2. **La prise en compte des parcours diversifiés dans la gestion des carrières**
 - ✓ Une période de mobilité en dehors du ministère d'emploi (outre la mobilité statutaire) devrait être obligatoire entre la nomination à un emploi fonctionnel et celle sur un emploi supérieur
 - ✓ Les retours de mobilité doivent être mieux anticipés et mieux gérés en introduisant une relation contractuelle
3. **Une indispensable transparence de la gestion**
 - ✓ La mise en place d'une véritable bourse pour l'emploi qui soit mieux connue et fasse l'objet d'évaluations
 - ✓ Une organisation dédiée renforcée pour développer une stratégie de développement de la mobilité externe en renforçant la cellule mobilité de la DMAT et en la repositionnant
 - ✓ Un collège des carrières pour mettre en place des parcours de mobilité et défendre les carrières de ceux qui l'exercent en dehors du ministère
 - ✓ Une mutualisation renforcée des moyens, notamment entre la DMAT et la DRH
 - ✓ Une campagne d'information pour faire rencontrer l'offre et la demande en matière d'emploi de mobilité
4. **Une meilleure coordination interministérielle**
 - ✓ Replacer la DGAFP au centre du jeu
 - ✓ Relancer la cotation interministérielle des postes
 - ✓ Articuler le futur SGA avec la DGAFP pour que le nombre de hauts-potentiels proposables pour les emplois supérieurs par ministère soit lié à l'effort de ce ministère en matière de politique de mobilité

La mobilité professionnelle des administrateurs civils : 8 propositions

Propositions



5. Explorer toutes les opportunités

- ✓ Le rapport cite de multiples possibilités de mobilité qui peuvent être encore insuffisamment connues dans le secteur public, dans les collectivités territoriales, dans le secteur semi-public, dans le secteur privé, à l'international et à l'Union européenne

6. Prendre en compte les fins de carrière

- ✓ Il s'agit d'une préoccupation majeure des AC
- ✓ Proposer de nouvelles missions aux AC en fin de carrière sous forme d'emplois fonctionnels dans des fonctions d'expert ou de conseiller
- ✓ Mettre en place un système d'indemnité compensatrice pour lisser les situations de perte temporaire de rémunération
- ✓ Élargir les perspectives de débouché dans un corps d'inspection
- ✓ Trouver des débouchés dans des secteurs d'activités à l'extérieur du ministère pour des missions opérationnelles ponctuelles ou pour diriger des associations
- ✓ Développer de nouvelles perspectives et envisager des réformes spécifiques sur ce nouvel enjeu

7. Mobiliser l'appui d'intervenants externes à l'administration

- ✓ Les chasseurs de tête, les cabinets experts en bilans de compétence, les cabinets de conseil et d'accompagnement des démarches

8. La nécessité d'une étude prospective après 2010

- ✓ Un éclairage prospectif est nécessaire sur l'avenir
- ✓ Le métier des AC sera-t-il toujours adapté aux besoins de l'administration dans les 10 ans à venir
- ✓ Une administration moderne peut-elle se passer de l'interministérialité ?
- ✓ Une étude prospective pourrait être confiée au centre d'études et de prévision rattaché au ministre de l'intérieur

1^{er} mars 2007

LISTE DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL

Jean-Francis TREFFEL, président du groupe de travail

Magali DEBASSE, coordinatrice des travaux du groupe de travail

Et remerciements à tous les membres du groupe de travail qui se sont investis dans la réflexion :

AMBROGGIANNI François
AZAM-PRADEILLES Anne
BALCOU Jean-Pierre
BEDECARRAX Jean Michel
BIONDI Georges
DAURENJOU Franck
DE BOISDEFFRE Christian
DELZANT Eric
DENIS Geneviève
DUPONT Xavier
ELKAIM Gilbert
FONTANA Agnès
HENRY François
LAMBERT Régis
LODDE Pierre
LOTH Didier
MARION Remy-Charles
MARQUER Michel
MONTACER Ilham
MORAUD Jean-Christophe
PICHON Antoine
PLANTE Sophie
REGNIER Alain
SIN Dara

1. PREMIERE PARTIE : LE METIER D'ADMINISTRATEUR CIVIL DU MINISTERE DE L'INTERIEUR.....	10
1.1. L'ADMINISTRATEUR CIVIL, UN GENERALISTE DE L'EXPERTISE ADMINISTRATIVE	11
1.1.1. <i>La nécessité pour l'Etat de disposer de manière permanente de spécialistes de haut niveau.....</i>	11
1.1.2. <i>L'administrateur civil, un généraliste de l'expertise administrative interministérielle</i>	12
1.2. L'ADMINISTRATEUR CIVIL : UN MANAGER MODERNE	13
1.2.1. <i>L'administrateur civil, un manager de l'administration de l'Etat</i>	13
1.2.2. <i>L'animation d'équipes</i>	13
1.2.3. <i>La délégation et la responsabilisation</i>	14
1.2.4. <i>Créativité et innovation.....</i>	15
1.2.5. <i>L'administrateur civil, un haut fonctionnaire interministériel.....</i>	15
1.3. LES ADMINISTRATEURS CIVILS DU MINISTERE DE L'INTERIEUR	17
1.3.1. <i>L'administrateur civil du ministère de l'intérieur vu par sa direction ministérielle d'emploi.....</i>	17
1.3.2. <i>L'administrateur civil vu par lui-même.....</i>	19
1.3.2.1. <i>Son profil</i>	19
1.3.2.2. <i>Sa perception du métier d'administrateur civil et de la mobilité.....</i>	19
1.3.2.3. <i>La gestion de carrière.....</i>	20
1.3.2.4. <i>Sa perception des freins à la mobilité et ses suggestions pour y répondre.....</i>	20
1.3.3. <i>L'administrateur civil vu par l'extérieur.....</i>	21
1.3.3.1. <i>Une image floue et contrastée</i>	21
1.3.3.2. <i>Le sous-préfet : une image valorisée de l'administrateur civil.....</i>	21
1.3.3.3. <i>L'administration centrale : un monde largement méconnu.....</i>	23
2. DEUXIEME PARTIE : LES OBSTACLES ET FREINS A LA MOBILITE	25
2.1. LES FREINS TENANT A LA FONCTION PUBLIQUE DANS SON ENSEMBLE	25
2.2. DES FREINS INTERNES AU MINISTERE DE L'INTERIEUR	26
2.3. DES FREINS ECONOMIQUES ET SOCIAUX	26
2.4. DES FREINS PSYCHOLOGIQUES.....	27
3. TROISIEME PARTIE : HUIT PROPOSITIONS	29
3.1. PREMIERE PROPOSITION : L'ACCOMPAGNEMENT ET LE SOUTIEN DES DEMARCHES INDIVIDUELLES DE MOBILITE	29
3.1.1. <i>La motivation individuelle.....</i>	29
3.1.2. <i>La connaissance minimale du secteur envisagé.....</i>	29
3.1.3. <i>La préparation à la mobilité</i>	29
3.1.4. <i>Le soutien de l'administration centrale.....</i>	30
3.1.5. <i>Le rôle de l'association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur</i> 30	
3.1.6. <i>L'appareil de formation</i>	31
3.2. DEUXIEME PROPOSITION : UNE REELLE PRISE EN COMPTE DES PARCOURS DIVERSIFIES DANS LA GESTION DES CARRIERES	32
3.2.1. <i>Les apports des mobilités externes pour l'administration.....</i>	33
3.2.2. <i>L'obligation de la mobilité externe</i>	33
3.2.3. <i>L'anticipation et la gestion des retours.....</i>	34
3.3. TROISIEME PROPOSITION : UNE INDISPENSABLE TRANSPARENCE DE LA GESTION AU MINISTERE DE L'INTERIEUR	34
3.3.1. <i>La mise en place d'une bourse pour l'emploi</i>	35
3.3.2. <i>Une organisation dédiée fortement renforcée pour développer une stratégie de développement de la mobilité externe.....</i>	35
3.3.3. <i>Une mutualisation renforcée des moyens, notamment entre la DMAT et la DRH.....</i>	37
3.3.4. <i>Une information substantielle de la part du ministère de l'intérieur : la difficile rencontre de l'offre et de la demande en matière d'emplois de mobilité</i>	37
3.4. QUATRIEME PROPOSITION : UNE COORDINATION INTERMINISTERIELLE RENFORCEE.....	38
3.5. CINQUIEME PROPOSITION : DES OPPORTUNITES A EXPLORER	39
3.5.1. <i>La mobilité dans le secteur public d'Etat.....</i>	40
3.5.2. <i>La mobilité dans les collectivités territoriales</i>	41

3.5.2.1.	<i>Des opportunités pour des administrateurs civils préparés</i>	41
3.5.2.2.	<i>Une destination de mobilité qui a changé</i>	42
3.5.2.3.	<i>La rencontre avec une culture de gestion différente</i>	42
3.5.2.4.	<i>La nécessité de créer une filière spécifique</i>	43
3.5.3.	<i>La mobilité dans le secteur semi-public</i>	43
3.5.4.	<i>La mobilité dans le secteur privé</i>	44
3.5.5.	<i>La mobilité à l'international et à l'Union européenne</i>	44
3.5.5.1.	<i>Les opportunités de l'Union européenne</i>	45
3.5.5.2.	<i>L'international et ses perspectives</i>	48
3.6.	SIXIEME PROPOSITION : LA DIVERSIFICATION DES PARCOURS NOTAMMENT EN FIN DE CARRIERE	49
3.6.1.	<i>La mobilité comme alternative aux carrières « ascendantes »</i>	49
3.6.2.	<i>Les secteurs d'activité potentiels à l'extérieur du ministère</i>	51
3.6.3.	<i>Gestion des ressources humaines : regard sur de nouvelles perspectives</i>	51
3.7.	SEPTIEME PROPOSITION : L'APPUI D'INTERVENANTS EXTERNES A L'ADMINISTRATION	52
3.7.1.	<i>Les « chasseurs de tête »</i>	53
3.7.2.	<i>Les cabinets experts en bilans de compétence</i>	53
3.7.3.	<i>Les cabinets de conseils et d'accompagnement des démarches</i>	54
3.8.	HUITIEME PROPOSITION : LA NECESSITE D'UNE ETUDE PROSPECTIVE	55
3.8.1.	<i>Un métier qui évolue</i>	55
3.8.2.	<i>Un éclairage nécessaire</i>	56
3.8.2.1.	<i>Quels sont les enjeux ?</i>	57
3.8.2.2.	<i>Pourquoi une étude prospective est-elle nécessaire ?</i>	58
3.8.2.3.	<i>Sur quelle période ? Sur quel thème ?</i>	58
3.8.2.4.	<i>Qui est concerné par cette étude ?</i>	59
4.	CONCLUSION	60

Introduction

L'Association du Corps Préfectoral et des Hauts Fonctionnaires du ministère de l'Intérieur a engagé une réflexion sur la mobilité professionnelle des administrateurs civils, qui s'inscrit dans le prolongement des contributions ou études précédentes sur le même sujet.

La plus récente d'entre elles, le rapport du préfet Rebière réalisé en 2003, dresse le constat de l'opportunité dynamique que représente la mobilité pour les membres du corps préfectoral et les administrateurs civils de notre ministère, dès lors que notre administration prend en compte son utilité dans l'évolution d'une carrière, par delà la seule alternance entre administration centrale et administration territoriale.

Ce rapport précédent précisait que la mobilité, sans rien ôter au caractère généraliste des fonctions d'administrateur civil, les renforce par de nouvelles compétences, de nouvelles formations et de nouveaux savoir-faire.

Cette approche suppose un certain nombre de préalables, tels la détermination de compétences et l'instauration de bilans en cours de carrière.

Il posait en particulier le postulat selon lequel « la mobilité engendre indéniablement un enrichissement des expériences de nature à améliorer les compétences dans la conduite des affaires publiques. A ce titre, il est intéressant de l'encourager ».

Il apparaît pourtant aujourd'hui que les administrateurs civils du ministère de l'intérieur s'orientent en priorité, dans le cadre de leur mobilité, vers le corps des sous-préfets. Les carrières types sont peu diversifiées et visent généralement la poursuite d'un objectif uniforme : accéder à un poste de directeur d'administration centrale ou de préfet.

Le présent rapport se propose donc d'examiner les perspectives de diversification des carrières professionnelles en valorisant les parcours enrichis par une mobilité à l'extérieur du ministère, qu'elle s'effectue dans d'autres administrations publiques de l'État, en administration territoriale, dans le secteur privé ou à l'international.

Cette étude porte également sur les freins et les encouragements éventuels à la diversité des carrières, les apports des mobilités, les éléments qui en facilitent le déroulement, tel l'accompagnement de la démarche, les bilans de compétences ou l'anticipation des retours.

Elle s'interroge sur le particularisme du métier administrateur civil et sur la pertinence du schéma type observé d'une carrière alternant des affectations successives en administration centrale et en administration déconcentrée.

Pour mener cette réflexion, la méthode retenue par les membres du groupe de travail a consisté à retenir comme point de départ la définition des métiers d'administrateur civil du ministère de l'intérieur, puis à élaborer un questionnaire d'enquête diffusé à l'ensemble des administrateurs

civils et sous-préfets, portant sur le choix de la carrière, les mobilités, les promotions, les parcours interne ou externe, la gestion des retours et des aspirations.

Ils ont parallèlement procédé à des auditions, internes au ministère de l'intérieur, à la DGAFP et plus généralement au sein de la fonction publique interministérielle, mais aussi à des entretiens externes auprès d'entreprises publiques ou privées, d'associations d'élus ou de cabinets de placement extérieur.

En complément, certains administrateurs civils ont produit des contributions individuelles, telle, à titre indicatif, celle relative aux fins de carrière des administrateurs civils.

Ces différentes contributions ou comptes rendus constituent une documentation riche au sein de laquelle chaque administrateur civil, tenté par une mobilité, peut trouver suggestions ou enseignements.

Le groupe de travail a tenu ses réunions à intervalles réguliers sur un rythme mensuel, de mai à décembre 2006, et un espace de travail partagé sur Internet a été mis en place.

Fruit d'une réflexion collective, ce rapport s'est attaché à définir le métier d'administrateur civil du ministère de l'intérieur à travers ses trois facettes de l'expertise, du management et de l'interministérialité, puis à présenter le corps des administrateurs civils à partir de visions différentes que sont celle de la sous-direction du corps préfectoral et des administrateurs civils, celle des administrateurs civils eux-mêmes sur la base des réponses au questionnaire qui leur a été soumis et enfin, celle du monde extérieur, à savoir la perception par l'entreprise ou l'opinion publique.

Sur la foi de ces constats et après s'être interrogé sur les obstacles et freins à la mobilité, le groupe de travail a produit des propositions visant à une modernisation de la gestion de la mobilité des administrateurs civils, à l'accompagnement à la mobilité professionnelle et à certaines voies à approfondir qui présentent un intérêt tant pour l'administration centrale que pour l'ACPHFMI et les intervenants extérieurs.

Bien évidemment, la force des propositions de ce rapport repose sur un postulat essentiel : celui que l'administrateur civil considère lui même la mobilité comme un élément déterminant dans l'attrait d'une carrière alternée, ouverte sur les sphères publiques et privées, riche d'une confrontation d'expériences variées, et symbolique de la nécessité d'accompagner notre administration dans la réforme d'adaptation de l'Etat dans laquelle elle s'est engagée.

Le rapport s'interroge enfin sur les fins de carrière et trace des perspectives de recherche au-delà de 2010 pour l'avenir de notre métier.

1. Première partie : le métier d'administrateur civil du ministère de l'intérieur

L'administrateur civil du ministère de l'intérieur est à la fois un généraliste de l'expertise administrative, un manager de l'administration de l'Etat et un spécialiste de l'interministérialité.

Le corps des administrateurs civils de notre ministère n'est pas composé en effet de spécialistes mais de généralistes, souvent nourris de l'expérience préfectorale.

Traditionnellement, le métier d'administrateur civil repose sur les mêmes bases professionnelles de référence que celles associées au métier de préfet ou de sous-préfet : aptitude à la synthèse, à la décision, à l'autorité, à l'anticipation et à la prévision.

Il s'y ajoute l'aptitude au management, complémentaire de celle de l'expertise, et plus indispensable encore pour un administrateur civil.

L'expertise constitue une compétence qui s'acquiert en principe lors de l'exercice des fonctions occupées au cours des premières affectations.

La compétence de management s'acquiert pour sa part avec et auprès de tierces personnes, qu'elles soient des collaborateurs, des collègues ou des supérieurs hiérarchiques et se conforte au contact des réalités de terrain.

Elle s'apparente à une formation continue individuelle, dans son apprentissage et dans sa maîtrise et demeure indispensable à l'exercice des fonctions de cadre dirigeant.

Si la proportion de chacun de ces deux acquis professionnels que sont l'expertise et le management peut varier d'un poste à l'autre, la conjonction des deux constitue l'attribut spécifique du métier d'administrateur civil.

Expert dans le poste qu'il occupe, un administrateur civil doit également être un manager dans la continuité.

Au ministère de l'intérieur, l'aptitude originelle des administrateurs civils au travail interministériel s'appuie traditionnellement sur un savoir-faire acquis dans l'alternance entre centrale et territoriale. Par ailleurs, le nouveau partage des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales tel que résultant des vagues successives de décentralisation a mis au cœur du métier préfectoral ce savoir faire caractérisé par la capacité d'animation et de coordination interministérielle locale.

1.1. L'administrateur civil, un généraliste de l'expertise administrative

Les textes constitutifs de la fonction d'administrateur civil (ordonnance du 9 octobre 1945) précisent que ces derniers ont pour mission « d'adapter la conduite des affaires administratives à la politique générale du gouvernement, de préparer les projets de lois ou de règlements, les décisions ministérielles, de tracer les directives nécessaires à leur exécution, de coordonner et d'améliorer la marche des services publics ».

Les textes plus récents et notamment le décret du 16 novembre 1999 portant statut particulier du corps des administrateurs civils disposent en outre que ces derniers exercent « des fonctions d'encadrement, de direction, d'expertise ou de contrôle dans les administrations et établissements publics et administratifs de l'Etat.

A ce titre, ils exercent sous l'autorité des directeurs généraux et des directeurs d'administration centrale, des fonctions de conception, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques, en assurant notamment l'encadrement, l'animation et la coordination des services ».

De cet ensemble législatif et réglementaire, plusieurs principes fondateurs se dégagent.

Si les administrateurs civils ont vocation première à servir en administration centrale, ils peuvent toutefois être amenés à exercer dans les services déconcentrés et les services à compétence nationale, dans lesquels ils assistent les préfets et directeurs et assurent des fonctions d'encadrement des services ou des unités.

Quelles que soient les variations dans les textes postérieurs à 1945, les missions demeurent à peu près constantes.

Les administrateurs civils sont des spécialistes de haut niveau de l'administration publique qui ont pour mission d'adapter l'action publique aux priorités de politique générale définies par le Gouvernement en adéquation avec l'ordonnancement des textes juridiques qui fondent le cadre d'action de l'Etat.

A cet effet, ils préparent les projets de loi et leurs décrets d'application, et plus généralement tous autres textes réglementaires associés, nécessaires à la mise en œuvre des politiques gouvernementales (notamment les circulaires et les directives qui s'y rapportent).

Enfin, ils veillent à l'articulation de l'action de l'Etat entre administration centrale et services déconcentrés et à l'évolution constante de l'appareil administratif en le réformant, afin que celui-ci soit plus performant, quitte le cas échéant à améliorer l'outil d'évaluation.

1.1.1. La nécessité pour l'Etat de disposer de manière permanente de spécialistes de haut niveau

Plus que jamais, l'Etat moderne a besoin de renforcer ses capacités techniques : la réforme en cours de l'administration de l'Etat, en particulier celle de l'administration territoriale, s'accompagne d'une complexité croissante des dossiers traités par l'administration déconcentrée et une probable décongestion des fonctions d'administration centrale.

En second lieu, il y a une exigence croissante de sécurité juridique des actes et les sujets traités sont de plus en plus interministériels voire internationaux tant à l'échelon central que déconcentré.

Le passage de l'ensemble des administrations d'Etat à une gestion en mode LOLF se traduit en outre par la généralisation de la globalisation du budget et la rationalisation de l'emploi des ressources humaines, ce qui impose de disposer d'experts chargés de la conception mais aussi de la mise en place d'outils nouveaux, de leur suivi et de leur évaluation.

Enfin, le renforcement de la décentralisation et l'émergence continue des collectivités territoriales comme acteurs de plein exercice, font que celles-ci se posent de plus en plus en partenaires exigeants, ce qui nécessite de ce point de vue des experts connaissant parfaitement le fonctionnement de la machine administrative de l'Etat pour mieux négocier et s'adapter, notamment dans le champ de l'administration des territoires.

1.1.2. L'administrateur civil, un généraliste de l'expertise administrative interministérielle

Les principales compétences professionnelles du corps des administrateurs civils, se rapportent par ailleurs à leur mission fondamentale :

- une parfaite connaissance de l'administration centrale et de son mode de fonctionnement et notamment le processus interministériel d'élaboration des textes de toute nature, de tous niveaux ;
- une expertise technique poussée dans les domaines aussi divers que le champ budgétaire et juridique, la gestion des ressources humaines, la gestion de processus complexes (qui réclame de faire appel à plusieurs types d'expertises). La maîtrise des techniques de contrôle est un aspect conceptuellement maîtrisé, mais moins pratiqué en raison de l'existence de corps spécialisés de contrôle (dont les techniques peuvent être connues des administrateurs grâce aux périodes de mobilité) ;
- l'aptitude à traduire et adapter les orientations politiques données par le gouvernement ;
- une capacité à concevoir et à faire évoluer les schémas organisationnels dans l'optique de la conduite du changement et dans le cadre du basculement en mode LOLF. Une telle capacité va de pair avec la maîtrise du sujet budgétaire et de la gestion des ressources humaines.

Ces compétences professionnelles ne sont bien évidemment pas l'apanage des administrateurs civils puisqu'on les retrouve aussi dans les grands corps techniques de l'Etat.

Toutefois à la différence des autres administrations européennes, ce profil d'expertise de haut niveau appliqué à des champs très divers du système administratif est plutôt rare surtout dans les fonctions publiques d'emploi.

La spécialisation des administrateurs civils en administration centrale et les habitudes qu'ils ont de la négociation technique entre experts à l'échelon interministériel ont ainsi conduit l'Etat à disposer d'un corps de hauts fonctionnaires compétents, experts et particulièrement adaptés.

1.2. L'administrateur civil : un manager moderne

1.2.1. L'administrateur civil, un manager de l'administration de l'Etat

L'administrateur civil du ministère de l'intérieur exerce principalement des fonctions de direction et d'encadrement.

A ce titre, son activité le conduit à assurer l'animation, l'encadrement et la coordination de services et de collaborateurs, dans un environnement évènementiel, juridique et organisationnel prégnant, marqué par :

- des situations de crise caractérisées par une complexité croissante du niveau des décisions et des problématiques nombreuses qui y concourent (ordre public, défense et sécurité civiles) ; l'exigence de permanence touche particulièrement les AC du ministère de l'intérieur compte tenu des missions de ce ministère ;
- une exigence forte de qualité et de réactivité dans les relations avec les usagers de l'administration, prompts à judiciariser les désaccords ;
- l'interministérialité, au sein de laquelle chaque ministère tend à privilégier la représentation de ses politiques ministérielles au détriment d'une unité commune d'action obtenue par arbitrage, sans préjudice du rôle de régulation budgétaire joué par le ministère de l'économie et des finances ;
- les attentes de collaborateurs motivés et spécialistes du domaine considéré, domaine que découvre, généralement sans préparation préalable, l'administrateur civil nouvellement nommé ;
- l'existence de certaines directions et services composés d'effectifs importants en raison de la nature même de leur fonction (DRH, DDSC, DEPAFI, DGCL, DGPN, préfecture de police).

C'est dans ce contexte diversifié et évolutif, que l'administrateur civil est appelé à rechercher une efficacité optimale pour le service.

Sa capacité à l'animation d'équipes, l'aptitude à la délégation et à la responsabilisation, le sens de l'imagination et de l'innovation administrative sont pour lui des qualités déterminantes pour mener efficacement ses tâches à terme.

1.2.2. L'animation d'équipes

L'animation des équipes et des agents qui entourent l'administrateur civil passe par une capacité d'écoute et une aptitude à la communication pour répondre rapidement et efficacement aux demandes d'informations, d'orientations et de directives des collaborateurs.

Cette disposition à travailler en équipe suppose une disponibilité à l'égard de cette dernière, source de valorisation collective dans la réalisation des missions attribuées au service, et répond

au besoin d'une relation humaine riche et fructueuse, indissociable d'une fonction hiérarchique bien comprise.

La personnalisation de la direction d'équipe est fondée, avant tout, sur la connaissance approfondie de chacun de ses membres.

Cela signifie qu'un sous-directeur s'attachera, indépendamment de la taille de sa sous-direction, à recevoir individuellement chaque agent de même que le directeur recevra individuellement chaque agent de catégorie A+ et A de sa direction.

Cet échange professionnel permet à l'administrateur civil d'adapter autant que possible les profils et les aptitudes aux emplois et de tenir compte de souhaits individuels ou d'éventuelles difficultés personnelles qui peuvent expliquer un comportement.

La considération et l'intérêt que l'administrateur civil porte traditionnellement aux personnes est un gage de confiance collective et l'un des moyens avérés de réussite dans sa fonction.

En outre, son goût pour la conduite du changement et l'intégration dans sa démarche des valeurs liées à la performance et au résultat accentue son savoir-faire et contribue à la reconnaissance incontestable de son rôle.

A ce titre, la LOLF facilite la définition d'objectifs et d'indicateurs et lui donne une réelle autonomie dans le choix des stratégies et des moyens. Elle doit faciliter l'exercice du management en permettant une adaptation de l'utilisation de ces derniers aux caractéristiques du service dont l'administrateur a la responsabilité.

Elle lui procure également des marges pour la conduite opérationnelle de son service et le choix des moyens pour motiver les collaborateurs dont l'activité peut être orientée de façon plus rigoureuse grâce aux objectifs et indicateurs identifiés.

1.2.3. La délégation et la responsabilisation

Agir seul est, plus que jamais, impensable.

Seule une action commune dans le traitement des dossiers répond à une stratégie objective de l'organisation quotidienne du travail, partagée avec des collaborateurs de mieux en mieux formés à l'action et à la décision.

Cette approche modifie sensiblement les conditions d'exercice du métier d'administrateur civil, conduit aujourd'hui à partager le travail et à déléguer largement au sein d'une équipe largement spécialisée sur ses compétences.

Savoir déléguer permet, en particulier, un contrôle efficient, la diminution de la charge de travail et une plus grande disponibilité pour les tâches de stratégie de long terme.

Cette méthode de gestion permet à l'administrateur civil de piloter, de coordonner, de programmer des objectifs et des indicateurs qui seront mis en débat avec les cadres de la

structure, de mobiliser des moyens externes, de définir et rechercher des compétences, de recruter les bons profils.

Déléguer suppose aussi, en effet, de savoir évaluer et contrôler l'exécution des actions mises en œuvre. Pour cela, l'affichage clair des objectifs et des règles du jeu est un élément clé de la responsabilisation que ce soit sous forme d'engagements ponctuels, de chartes de gestion ou de contrats qui conduisent à la construction de relations de confiance.

1.2.4. Créativité et innovation

Les fonctions de management sont pour l'administrateur civil l'occasion de s'adapter aux situations en s'appuyant sur l'imagination et l'innovation. Chaque avancée administrative constitue ainsi un support complémentaire de son action.

Dans cette perspective, les concepts nouveaux introduits par la LOLF sont à utiliser le plus possible comme des outils de management. Outre la démarche de performance qu'elle introduit, un dispositif comme le contrôle interne comptable, imposé par la future certification des comptes de l'Etat, est à mettre à profit, pour insuffler une dynamique nouvelle en matière de management. Un tel dispositif conduit, en effet, à expertiser et organiser fonctionnellement les tâches de chaque acteur administratif, à documenter les procédures, à mieux tracer les opérations ce qui remet en cause, quelquefois brutalement, des habitudes administratives et facilite le travail du manager.

Il en est de même des démarches de réforme de l'Etat qui s'appuient sur les audits de modernisation et qui se traduisent par l'examen de procédures, de fonctions et de services. Ceux-ci fournissent autant de pistes à l'administrateur pour le pilotage et l'organisation de son service, l'optimisation de ses ressources ou la recherche de mutualisations et de synergies.

Parallèlement, la rémunération à la performance, qui s'applique aujourd'hui aux directeurs d'administration centrale et sera progressivement étendue à l'ensemble des cadres supérieurs de l'administration en 2007, reconnaît spécifiquement l'atteinte d'objectifs précis et mesurables. Elle devrait être à l'avenir d'un appui constant en matière de management pour un corps dont le troisième atout est celui de son interministérialité.

1.2.5. L'administrateur civil, un haut fonctionnaire interministériel

L'interministérialité est devenue aujourd'hui la clé de voûte de l'action publique.

La plupart des politiques publiques nationales de cohésion (sécurité publique, sécurité alimentaire, logement, pauvreté, chômage, échec scolaire, toxicomanie ...) dénotent un trait de caractère pluridisciplinaire.

L'interministérialité se situe à deux niveaux : tout d'abord à l'échelon central, à qui revient la définition des politiques publiques et des missions, puis à l'échelon déconcentré, lieu de leur mise en œuvre par les services territoriaux de l'Etat.

L'échelon central prépare les projets de loi et les textes réglementaires -supports des politiques publiques- dans leur dimension interministérielle. Il en est ainsi, par exemple, de la politique de la ville ou de la lutte contre la pauvreté.

L'échelon déconcentré les applique au service des populations. Pour ce faire, il organise l'harmonisation interministérielle de la mise en pratique entre les différentes administrations publiques de l'Etat au niveau territorial.

Or, dans le cadre de la pratique de l'alternance centrale/territoriale, les administrateurs civils du ministère de l'intérieur occupent des postes territoriaux au sein desquels les fonctions de coordination des services locaux de l'Etat sont prédominantes.

Ils deviennent ainsi aptes à s'ouvrir à un grand nombre de problématiques publiques dans les domaines les plus divers de l'activité administrative locale (sécurité, protection des populations, santé, environnement...).

Ce savoir-faire s'appuie désormais sur des modes d'action rénovés : délégations interservices, déconcentration des décisions relatives à la présence des services publics sur le territoire et aux investissements civils de l'Etat, dialogue avec les collectivités territoriales pour organiser les synergies.

Dès lors, la fonction de sous-préfet est devenue celle d'un animateur du travail interministériel, agent de la rénovation de l'Etat territorial et correspondant privilégié des collectivités territoriales.

Or, le sous-préfet n'est autre, au ministère de l'intérieur, que l'administrateur civil « en alternance ». La spécificité de l'interministérialité des administrateurs civils du ministère de l'intérieur réside donc également dans le savoir-faire spécifique acquis dans l'exercice de ces missions territoriales, et que seuls ils peuvent ainsi revendiquer.

* * *

Telles sont les composantes majeures du métier d'administrateur civil, telles qu'elles sont apparues aux membres du groupe de travail.

Le terme de « métier », est ici utilisé à dessein dans la mesure où le tout récent répertoire interministériel des métiers de l'Etat élaboré par la DGAFP ne le référence pas comme tel parmi les métiers de l'Etat. En revanche, le préfet, l'ambassadeur ou le magistrat sont retenus sous cette qualification.

Il convient donc de considérer, à la lecture de ce répertoire, que l'administrateur civil fait partie pleinement mais simplement des cadres dirigeants d'administration centrale ou des cadres de direction des services centraux.

Pour autant, les administrateurs civils du ministère de l'intérieur ont le sentiment d'exercer un vrai métier, celui que le groupe de travail s'attache à décrire et qui résulte de la description qui en est faite tant par ses propres membres que par l'opinion extérieure, telle qu'elle s'est exprimée.

1.3. Les administrateurs civils du ministère de l'intérieur

1.3.1. L'administrateur civil du ministère de l'intérieur vu par sa direction ministérielle d'emploi

La sous-direction du corps préfectoral et des administrateurs civils diffuse tous les ans, au 1^{er} octobre, à l'occasion de l'assemblée générale de l'association, un rapport sur l'actualité du corps préfectoral et des administrateurs civils.

Le ministère donne ainsi chaque année dans son rapport sur la gestion de ses hauts fonctionnaires une photographie du corps préfectoral et des administrateurs civils, les mesures qu'il met en œuvre pour accompagner ou corriger les évolutions démographiques, et enfin les actions qu'il mène pour prendre davantage en compte les situations individuelles.

Le rapport annuel confirme la stabilité des effectifs du corps d'administrateur civil depuis cinq ans, ainsi que son vieillissement continu.

En 2006 le seuil s'établit à 282 administrateurs civils, incluant les effectifs des emplois de direction (56) qui comprennent eux-mêmes les chefs de service (4), les sous-directeurs (42) et les directeurs de projet (10).

L'âge moyen du corps se situe à 48 ans, et la tranche d'âge majoritaire (58% pour ceux en première catégorie et 46 % pour ceux en deuxième catégorie) correspond à la strate des 45 – 54 ans.

Jusqu'en 2009, les départs en retraite ne concernent que des administrateurs civils affectés sur des postes de deuxième catégorie. L'évolution récente de la législation sur les retraites rend désormais incertain le nombre réel de départs qui seront constatés au-delà de 2010.

Le plafond d'emploi pour les administrateurs civils au titre de l'année 2006 est fixé à 194 ETPT, à 18 pour les directeurs et à 56 pour les emplois de direction.

Pour accompagner l'évolution démographique du corps, l'administration de gestion met en œuvre des mesures qui visent à favoriser le rajeunissement des cadres par voie de recrutement, et à développer des perspectives de carrière plus attrayantes.

Le succès de cette nouvelle politique se traduit par un meilleur recrutement du rang de classement des élèves issus de l'ENA ou du tour extérieur, sensiblement plus élevé qu'il y a quelques années. Il se manifeste aussi par une demande accrue émanant de hauts fonctionnaires originaires d'autres administrations sollicitant une expérience au sein du ministère de l'intérieur dans le cadre de leur mobilité, signe d'un intérêt renouvelé.

Ainsi, chaque année, 6 nouveaux collègues intègrent l'administration centrale. Alors que l'âge moyen en sortie d'ENA se stabilise légèrement au dessus de 30 ans, l'âge moyen des tours extérieurs administrateurs civils a diminué de 5 ans au cours des 3 dernières années, pour s'établir à 41,5 ans en 2006.

Le ministère ne précise pas dans son rapport, le nombre de postulants ou les origines des détachements sur des postes d'administrateurs civils. Traditionnellement, la politique d'accueil de collègues extérieurs, en position de détachement, par notre ministère se formalise sur des postes en administration territoriale et non vers des postes d'administrateurs civils.

La politique de mobilité et de débouchés engagée par le ministère s'avère offensive, et apporte une réponse partielle aux difficultés d'accès aux postes de 1^{ère} catégorie. De même, en 2006, sur les 26 hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur qui ont fait leur mobilité statutaire, 15 ont trouvé un poste à l'extérieur du ministère.

Le ministère considère également que contrairement à une idée reçue, l'offre de mobilité est supérieure à la demande, et satisfait aux conditions d'une mobilité des administrateurs civils adéquate, en volume et en diversité.

Ainsi 18 hauts fonctionnaires sont actuellement affectés en mobilité statutaire dans d'autres départements ministériels, administrations, organismes ou entreprises privées, et 11 sont en poste à Bruxelles ou à l'étranger (mobilité statutaire ou non).

Le ministère revendique aussi une politique de débouchés soutenue. En effet, au cours de l'année 2006, 16 administrateurs civils (à comparer au chiffre de 6 sous-préfets), ont trouvé un débouché en dehors du ministère et hors mobilité statutaire : 5 dans des établissements publics, 2 dans des entreprises privées, 5 dans une fonction publique de l'Etat, 3 en collectivités locales, 1 dans les juridictions administratives.

Enfin le ministère s'est engagé dans une gestion individuelle accrue de ses hauts fonctionnaires qui vise d'abord à développer leur compétence et à valoriser leur expérience professionnelle. Par ailleurs, un cycle de bilans de compétences a été entrepris à titre expérimental en 2005 au sein de notre administration gestionnaire, mais le bilan n'a pu à ce jour en être établi.

Dans le domaine de la formation, le ministère rappelle les efforts entrepris pour obtenir une augmentation significative de leur durée moyenne. Il en ressort que 21 % des administrateurs civils ont bénéficié d'une formation d'une durée moyenne de 2 jours environ dans le courant de l'année 2006.

Parallèlement, la durée d'occupation des postes d'administration territoriale a été revue pour ne pas être trop courte, mais il faut noter que la moyenne de la durée d'occupation des postes pour les administrateurs civils n'est pas précisée.

Enfin, il est stipulé que les évaluations, imposées comme des outils de management tendent à se développer progressivement mais régulièrement.

Toutefois, force est de constater qu'en pratique, 42 % des hauts fonctionnaires servant en administration centrale n'ont pas été évalués en 2005 (54 % l'année précédente), taux porté à 70% pour les cadres affectés hors du ministère (78 % l'année précédente).

1.3.2. L'administrateur civil vu par lui-même

Une enquête effectuée auprès des administrateurs civils et des sous-préfets menée à l'été 2006 par l'Association a donné lieu à 145 réponses (cf. questionnaire en annexe). L'importance du pourcentage de retours sur l'enquête démontre qu'elle correspondait bien à une attente de la part de nos collègues. Le profil moyen en termes d'âge ou d'origine correspond à celui du ministère. Les hauts fonctionnaires affectés hors du ministère sont légèrement sur-représentés. L'enquête révèle le souhait presque unanimement exprimé que les expériences hors ministère soient mieux prises en compte, ainsi qu'une inquiétude partagée sur les perspectives d'avenir de fin de carrière.

1.3.2.1. Son profil

L'administrateur civil ou le sous-préfet ayant répondu à l'enquête se situe dans la strate d'âge 45 - 55 ans. Il a au moins dix ans d'expérience au sein du ministère, et est en majorité issu de l'ENA. Il a occupé autant de postes au sein du ministère qu'à l'extérieur, et son activité dans notre département ministériel s'est répartie entre les administrations centrale et territoriale. Outre la mobilité statutaire, il a connu d'autres expériences de mobilité à l'extérieur du ministère.

1.3.2.2. Sa perception du métier d'administrateur civil et de la mobilité

Généralement, l'administrateur civil considère son métier comme celui d'un généraliste, présentant une diversité de compétences techniques ouvrant capacité à occuper des postes d'encadrement supérieur. Selon lui, les postes ouverts au ministère de l'intérieur requièrent des compétences principalement juridiques et opérationnelles. Bien évidemment, le ministère de l'intérieur offre également, mais dans une moindre mesure, la faculté d'exercer des fonctions à dominante budgétaire et en matière de ressources humaines. Paradoxalement, il évoque à peine l'interministérialité qui n'est pas, à son sens, ce qui caractérise avant tout son métier. En revanche, il considère que son métier présente un fort particularisme par rapport à ceux exercés dans d'autres ministères, du fait de sa synergie avec le corps préfectoral.

Il perçoit en premier lieu la mobilité comme un outil de management qui enrichit et accroît son expérience. Pour lui, la mobilité constitue une opportunité dont le choix hors du ministère lui semble incontournable, non pour de simples considérations de carrière, mais bien par la seule volonté d'enrichir son savoir-faire. Certes, il a bien intégré que la mobilité en territoriale constitue l'expérience qui complète celle acquise en administration centrale et qui va favoriser son parcours. Il n'empêche que pour lui, même la mobilité non statutaire à l'extérieur du ministère devrait être rendue obligatoire, que celle-ci s'effectue vers d'autres ministères, vers les collectivités locales ou encore vers des métiers liés aux affaires européennes.

Il a fait le choix du ministère de l'intérieur pour exercer des fonctions alternées entre la centrale et la territoriale. Dans le cadre de sa mobilité, le critère géographique étant un critère majeur, il souhaite que ce choix soit pris en considération prioritairement par l'administration. Il aspire à ce que le mode de déroulement de sa carrière soit véritablement diversifié, et est convaincu que la principale revendication réside dans la valorisation des acquis de l'expérience, et dans un besoin de reconnaissance des mobilités réalisées hors du ministère.

Il penche plutôt pour une hiérarchisation des postes en mobilité à l'extérieur du ministère en faisant valoir l'intérêt d'une démarche de transparence et de lisibilité. La hiérarchisation permettrait notamment d'avoir une meilleure lecture des postes offerts. En revanche, il conviendrait d'éviter qu'une hiérarchisation des postes soit source d'une rigidité supplémentaire et nuise à sa liberté de choix, dont il connaît le caractère plus virtuel que réel.

1.3.2.3. La gestion de carrière

L'administrateur civil pense que son poste relève d'abord d'un parcours programmé de gestion de carrière, et moins d'une logique de pur avancement. Lorsqu'il aborde la question de la mobilité statutaire ou d'une activité professionnelle hors ministère avec le service gestionnaire, il perçoit l'action de ce dernier davantage comme le suivi d'une procédure de gestion ordinaire que comme une volonté de valorisation de la mobilité. Il va tout de même faire de préférence appel au service gestionnaire pour sa mobilité.

Il considère qu'aucun choix d'orientation n'a été définitif à un moment donné de sa carrière, sauf s'il s'est agi d'aller exercer hors du ministère de l'intérieur. Le retour au ministère est vécu au demeurant comme un parcours d'obstacles dont l'issue est malgré tout satisfaisante, même si son expérience hors du ministère n'a pas toujours été prise en compte et valorisée par le service gestionnaire. Dans le cas où il n'a pas encore vécu d'expérience à l'extérieur du ministère, il imagine le retour comme une inconnue, voire comme une contrainte supplémentaire à résoudre avec le risque réel d'avoir été « oublié » par son administration de gestion.

1.3.2.4. Sa perception des freins à la mobilité et ses suggestions pour y répondre

Il est peu prolixe voire contradictoire sur les raisons qui conduisent à freiner sa mobilité. Il a le sentiment que les freins sont liés à l'impact psychologique fort que représente la fonction préfectorale, et à la pesanteur sociologique d'une gestion marquée par des parcours « maison » ainsi que par l'habitude de non valorisation des expériences acquises à l'extérieur du ministère de l'intérieur. Et pourtant il ne s'est trouvé qu'à titre exceptionnel empêché dans un projet d'expérience à l'extérieur du ministère (une fois sur dix). Il n'a pas non plus d'idée tranchée sur ce qu'il serait préférable de faire pour améliorer son parcours de carrière.

Certes il reconnaît qu'une mobilité en territoriale permet de valoriser une expérience acquise, mais il précise qu'elle pose avec l'âge des difficultés d'ordre familial et de logement. Il ressent que le passage hors du ministère pourrait lui ouvrir d'autres perspectives professionnelles, même s'il demeure conscient des risques de retour difficile, l'âge étant en outre considéré comme un facteur dévalorisant à ce moment-là.

Pour rechercher ses postes à l'extérieur, il souhaiterait pouvoir disposer de l'intervention croisée de plusieurs structures et des moyens pour maîtriser personnellement sa démarche. Il n'exprime pas vraiment le besoin du service gestionnaire pour accompagner sa mobilité mais plutôt celui d'une autorité indépendante, voire même de l'association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur. Par ailleurs, il pense que son expérience professionnelle sera immédiatement valorisable dans un autre domaine ou dans le secteur privé. Enfin, il marque un intérêt certain pour la généralisation de bilans de compétences à l'initiative de l'administration centrale.

En conclusion, il réitère son souhait d'une professionnalisation accrue de la gestion des ressources humaines avec une aide à la décision qui s'appuierait sur des dialogues de gestion, un accompagnement de sa démarche et des bilans de compétences. Il demande à être intégré dans un vivier de postes ou de candidats. Il souhaiterait être davantage aidé sur le plan personnel lors de sa mobilité, notamment pour résoudre les difficultés de logement rencontrées, de situation familiale, et les aspects financiers. Il demande un suivi et une organisation plus rigoureuse des retours de mobilité. Il s'interroge aussi sur la fin de sa carrière et réclame une valorisation des acquis de son expérience à l'extérieur du ministère. Il considère, enfin, que les parcours multiples sont indispensables en termes d'épanouissement personnel et professionnel, et qu'ils contribuent à l'enrichissement de notre métier.

1.3.3. L'administrateur civil vu par l'extérieur

1.3.3.1. Une image floue et contrastée

Au-delà du ressenti qui émerge de l'enquête et qui dénote une forte estime de soi, l'image des administrateurs civils n'est pas si simple qu'il y paraît. En effet, si elle perçue par l'administration elle-même comme excellente, elle est en général dégradée auprès du monde extérieur, de l'entreprise ou de l'opinion publique notamment.

Déjà le rapport Rebière¹ soulignait cette ambivalence, même s'il ne consacrait qu'un bref passage à l'image de l'administrateur civil.

Ce rapport relevait en effet que « la culture du ministère de l'intérieur est unanimement reconnue. Si les administrateurs civils et plus particulièrement le corps préfectoral gardent pour le secteur privé une image « floue », parce que d'une manière générale le secteur privé ne connaît guère la définition des fonctions ou le champ exact des compétences, ressortent toutefois des valeurs, telles que l'autorité, la loyauté et l'habitude de prendre des décisions, un certain côté que l'on pourrait qualifier de « taillable et corvéable à merci », un bon sens de la réactivité et des qualités de généraliste, c'est-à-dire la capacité à avoir une vision globale des choses, issue de carrières peut-être « à dominante » mais non spécialisées».

L'image des administrateurs civils est donc floue car, pour l'essentiel, inconnue, mal comprise, et elle ne peut être comparée avec celle d'autres métiers similaires. Telle est l'approche extérieure dans sa brutale réalité.

1.3.3.2. Le sous-préfet : une image valorisée de l'administrateur civil

Ainsi qu'il ressort des entretiens réalisés avec les autres ministères, l'image de l'administrateur civil semble excellente sur le plan du métier qui est exercé. Et pourtant, le métier lui-même n'est pas reconnu en tant que tel et s'avère au demeurant difficile à définir.

¹ Publié en 2003 pour l'association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur, sur la mobilité dans la haute fonction publique

Or l'image de l'administrateur civil est avant tout celle d'un généraliste, doté d'une bonne compétence juridique générale notamment, ainsi qu'il ressort des réponses au questionnaire, et qui résulte pour l'essentiel du bagage de formation initiale dont sont aujourd'hui dotés les corps d'administration des fonctionnaires d'encadrement. Pour autant, et au-delà de ce trait caractéristique de droit commun, la difficulté à définir les compétences spécifiques de l'administrateur civil brouille son image.

Ce défaut d'image est pallié au ministère de l'intérieur par celle du sous-préfet. Initiée par Napoléon 1^{er}, voici un peu plus de deux siècles, la fonction de sous-préfet a véhiculé une image tirée autant de l'histoire que de la littérature où elle a fait florès. Sur ce plan, l'œuvre d'Alphonse DAUDET, « le sous-préfet aux champs », a indubitablement contribué à populariser et à enraciner dans l'esprit public une image conventionnelle d'orateur et de gestionnaire local du représentant de l'Etat dans l'arrondissement.

Dès lors, le label du sous-préfet est en effet beaucoup plus évocateur à l'égard de recruteurs potentiels, et il est reconnu comme la vitrine du savoir-faire des administrateurs civils du ministère de l'intérieur.

L'image floue de généraliste de l'administrateur civil en poste à Paris se précise dès qu'il endosse en province, la tenue de sous-préfet pluridisciplinaire capable de maîtriser des dossiers aussi complexes que ceux des installations classées ou des autorisations d'urbanisme, d'assurer le maintien de l'ordre, d'animer les relations avec les élus, de coordonner la mise en œuvre de politiques publiques interministérielles complexes, souvent dans l'urgence.

Pour valoriser son image, le métier en administration centrale ne suffisant pas à mettre toute la lumière sur ses compétences, l'administrateur civil devrait alors diversifier sa carrière avec des expériences de sous-préfet sur le terrain, qui seraient les seules à lui donner cette bonne image à la fois en interne, mais aussi en dehors du ministère. D'où des carrières qui sont aujourd'hui favorisées surtout en interne et un faible tropisme à exercer ses compétences à l'extérieur du ministère, dans d'autres métiers que celui de sous-préfet.

Si l'image de l'administrateur civil était plus transparente, son activité serait reconnue comme un vrai métier à part entière, exercé par 3000 personnes disséminées entre différents ministères, qui ont en commun le caractère interministériel de leur métier. L'administrateur civil serait d'abord un concepteur et un gestionnaire de politiques publiques, doté de méthodes et de compétences juridiques de niveau supérieur, liées à la mission qui lui est confiée. Il aurait aussi l'image de quelqu'un qui traite avec ses pairs des autres administrations, à niveau égal, parce qu'il se reconnaît dans les méthodes et les compétences de son interlocuteur.

En bref, l'administrateur civil serait le lien commun entre les ministères, capable d'imposer un langage et une approche identiques sur des sujets d'intérêt général, indépendamment du ministère dans lequel il exerce ses fonctions.

Il incarnerait ainsi l'unité nécessaire à la mise en œuvre des politiques émietées entre les différents ministères, afin que sur « le terrain » celles-ci prennent une forme cohérente et composent un ensemble stable et pragmatique.

Ici, le caractère généraliste ne se traduirait pas par la maîtrise dans la spécialisation d'un ministère donné, mais plutôt par sa capacité à imprimer un caractère universellement compréhensible aux décisions pour que *in situ*, elles soient directement lisibles et susceptibles d'appropriation. Bref, son rôle consisterait à donner un sens commun à la matière administrative, souvent complexe, tout en lui épargnant les risques d'une « Babélisation » ésotérique.

En définitive, l'image que donne l'administrateur civil du ministère de l'intérieur est d'abord celle d'un concepteur de politiques publiques lorsqu'il est en administration centrale, capable de leur mise en œuvre au service des populations lorsqu'il est en administration territoriale. Cette double image constitue un atout majeur du profil des administrateurs civils du ministère de l'intérieur. *A contrario*, elle présente simultanément le risque de pénaliser ceux qui feraient le choix d'un autre profil de carrière, où là, l'image unique de l'administrateur civil n'ayant jamais exercé en territoriale pourrait bien être moins reconnue.

1.3.3.3. L'administration centrale : un monde largement méconnu

Par-delà l'image flatteuse que se renvoie la technocratie à elle-même, celle-ci est toute autre dès lors qu'elle a pour origine les sondeurs d'opinion ou le monde de l'entreprise, ce qu'ont bien montré les entretiens menés aussi avec des hauts responsables du secteur privé.

Ainsi, une étude TNS-SOFRES d'octobre novembre 2004 réalisée en face-à-face auprès d'un échantillon de 1000 personnes, montre qu'à côté de l'image de la politique qui se détériore, les personnes sondées sur la question des catégories qui ont le plus d'influence sur la vie économique et sociale en France ne placent les hauts fonctionnaires français qu'en septième position, derrière les hauts fonctionnaires de l'Union Européenne et les journalistes, les dirigeants de grandes entreprises occupant la première place. A la question sur les catégories qui devraient avoir le plus d'influence pour que les choses s'améliorent, les hauts fonctionnaires français remontent à la cinquième place, les hommes politiques occupant la première place devant les dirigeants des grandes entreprises.

De même, si l'administrateur civil, tout comme son corps d'appartenance, reflète une image forte, il donne dès qu'il postule pour un emploi en entreprise, celle d'une élite qui laisse dans l'ombre ses pairs. Généralement jeune, il se présente alors comme le candidat à une exfiltration d'un monde public dérégulé et sans gestion. Il se considère lui-même comme un élément très brillant qui n'a trouvé aucun emploi à sa mesure dans la fonction publique.

L'entreprise prétend disposer de peu de postes correspondant au profil de l'administrateur civil. Ce dernier est catalogué *a priori* comme étant apte à remplir des fonctions liées à la sécurité ou au montage de projets en contact avec les élus. L'administrateur civil est en effet perçu comme ayant une fine connaissance des rouages et des milieux institutionnels nationaux. Il possède également une bonne connaissance du terrain, une culture du résultat et un « savoir-faire de la débrouillardise ».

Mais ces qualités ne suffisent pas, pour autant, à lui donner l'image du cadre supérieur adaptable à la culture de l'entreprise et apte à occuper des postes dans un environnement international. Son projet professionnel est en général peu maîtrisé, la seule réussite est l'accession à un poste de préfet, et il est, souvent, peu enclin à s'interroger sur sa valeur ajoutée au sein de l'entreprise. Il

présente en général des faiblesses en matière de connaissances du monde de l'entreprise et des institutions et procédures européennes. Il adopte en outre dans son comportement une forme de rigidité liée à l'exercice de fonctions exercées en préfectorale. Bref, son image est encore aux antipodes de celle qui caractérise l'entreprise et ses enjeux.

En conclusion, l'image de l'administrateur civil n'est logiquement comprise que par ceux qui exercent ce métier. Une action s'impose donc pour valoriser l'image des administrateurs civils. Elle devra permettre à chacun de mieux se reconnaître au sein du seul corps administratif qui ait une vocation, une cohérence et une compétence interministérielle, et d'être avant tout conscient de ses propres forces et faiblesses.

C'est au regard de ces atouts, de ces faiblesses relatives et de ce contexte dans lequel s'enracine la culture professionnelle des administrateurs civils, qu'il y a lieu d'identifier les freins et les obstacles qui contraignent leur mobilité.

2. Deuxième partie : les obstacles et freins à la mobilité

Les freins sont de plusieurs ordres. Certains tiennent au fonctionnement global de l'administration et de la fonction publique en particulier ; les évolutions, en la matière, seront longues à obtenir. D'autres apparaissent propres au ministère de l'intérieur et leur horizon d'évolution possible semble plus proche. D'autres, enfin, se situent au niveau des personnes et des changements pourraient être obtenus, *a priori*, plus rapidement.

2.1. Les freins tenant à la fonction publique dans son ensemble

Le premier frein à une plus grande mobilité réside dans l'absence de réelle transparence sur les postes d'encadrement supérieur (on rappelle la suppression en 2004 de la publication obligatoire des postes offerts à la mobilité) ; en dehors des parcours « classiques », certaines filières demeurent confidentielles (le détachement judiciaire par exemple) ; en réalité, les administrateurs civils n'ont pas accès à l'intégralité de l'information sur les postes susceptibles de les intéresser.

Par ailleurs, les sources de propositions réelles de pistes de mobilité font encore aujourd'hui défaut, en ce sens que l'administrateur civil qui a un projet trouvera à l'étayer, mais aucun intervenant n'est aujourd'hui en mesure de lui suggérer des pistes nouvelles.

La perspective d'amélioration réside ici d'une part dans la formation et l'information des chargés de mission « mobilité » qui doivent être à même de susciter des pistes, et d'autre part dans l'instauration de relations entre les « pionniers » ayant trouvé des postes originaux et l'administration d'origine pour travailler à leur trouver des successeurs, notamment en proposant le poste à des collègues en recherche de mobilité. Au-delà, ce canal pourrait être mobilisé pour favoriser l'essaimage en dehors du ministère. L'aide à la mobilité est une véritable fonction qui ne peut être que prise en compte.

On peut déplorer également l'absence de viviers de postes ou de candidats (par exemple par dominantes ou par régions), qui handicape tant l'administrateur civil en recherche de poste, que l'administration qui dispose d'un emploi à pourvoir et souhaite des candidatures.

La constitution de tels viviers, aussi bien par « dominantes métiers » que par région, devrait compter parmi les priorités du nouveau Secrétariat Général de l'Administration, créé auprès du Premier ministre².

L'absence d'une formation tout au long de la vie véritablement adaptée à un tel schéma, et ressentie comme légitime par toutes les parties, constitue aussi un obstacle avéré à la mobilité. Trop souvent considérée comme du « temps perdu », la formation continue ne peut jouer pleinement son rôle de préparation de la mobilité. L'attitude des hauts fonctionnaires contraste à cet égard avec la culture professionnelle d'autres corps, pour qui cette formation fait pleinement partie de la gestion de la carrière et de la préparation à de nouveaux types de responsabilité. La

² Le secrétariat général pour l'administration a été créé par décret du 21 avril 2006. Il n'est pas, à ce stade, installé.

formation tout au long de la vie gagnerait peut-être à être mieux axée sur la gestion de la mobilité, et notamment sur l'acquisition de compétences complémentaires.

Il apparaît donc essentiel, comme le prévoit la loi de modernisation de la fonction publique n° 2007-148 du 2 février 2007, que ses décrets d'application vont avoir à faire vivre, de revaloriser le contenu et le rôle de la formation continue en mettant en valeur son intérêt pour une réorientation de carrière et en la prenant davantage en compte dans l'évaluation ; l'organiser autour de grands thèmes (gestion des ressources humaines, budgétaire...). De même il pourrait être intéressant de distinguer, pour chaque matière, des modules (introduction, perfectionnement, expert) qui permettraient la constitution de parcours de formation, dont la cohérence pourrait être prise en compte au moment de l'évaluation de l'administrateur civil.

2.2. Des freins internes au ministère de l'intérieur

La mobilité des administrateurs civils du ministère est entravée par le modèle dominant du parcours « maison » et le poids de la fonction préfectorale, qui font paraître comme risqué le fait de s'éloigner de ce modèle et diminuent l'intérêt porté (de la part des candidats comme de l'administration) aux autres parcours ; ainsi, la carrière ascendante est recherchée non seulement en raison de son prestige mais aussi parce qu'elle est la seule vraiment connue et la seule garantissant à celui qui s'y engage qu'il bénéficiera d'un réel suivi.

Dès lors, il est indispensable que les chargés de mission « mobilité » consacrent du temps et de l'attention à la construction de parcours-types en dehors de la carrière classique, ainsi qu'au suivi des collègues qui paraissent précurseurs pour les soutenir dans leur parcours et constituer, à leur suite, des filières.

En corollaire de la remarque précédente, l'absence de véritables profils de carrière (autres que dans la carrière ascendante) plonge dans l'incertitude les administrateurs civils qui envisagent des mobilités originales et qui sont amenés à craindre toute perte de visibilité sur le déroulement de leur parcours.

L'insuffisante ouverture du ministère à l'international constitue aussi un obstacle de taille, qui lui fait négliger le vivier d'emploi que représente cette piste. Pour surmonter cet obstacle, il y a lieu de favoriser les stages à l'international et d'aller au-devant des recherches de candidats par les institutions internationales.

2.3. Des freins économiques et sociaux

Une moindre mobilité géographique des familles constitue sans doute une tendance lourde. L'emploi plus fréquent du conjoint, l'importance accordée à une certaine stabilité de la résidence familiale (pour des raisons d'études entre autres), font que les administrateurs civils seront, moins qu'autrefois, prêts à d'importantes et fréquentes mobilités géographiques.

Il convient dès lors de faire évoluer la vision que l'on peut avoir de la mobilité en lui donnant une coloration moins géographique et plus fonctionnelle. Changer de métier et de spécialité peut être aussi enrichissant, sinon plus, que de changer de lieu d'affectation. La gestion des carrières

doit s'adapter à cette nouvelle donnée. En particulier, la constitution de « viviers » géographiques (régionaux) devrait être un chantier à entreprendre.

La mobilité peut également être freinée par des facteurs économiques. En particulier, l'évolution du marché immobilier à Paris, à l'achat ou à la location, peut rendre prohibitif le choix consistant, soit à rejoindre un poste en administration centrale pour une période limitée, soit à quitter une région parisienne où l'on s'est installé.

Si l'administration centrale souhaite fluidifier les allers et retours entre l'Ile-de-France et les régions, elle doit développer une action sociale volontariste notamment en matière de logement, c'est-à-dire mettre en place, à côté du parc des logements de fonction, un fichier étoffé de bailleurs privés qui consentiraient des baisses de loyer en échange de la sécurité que représente un locataire haut fonctionnaire.

Les différences de régimes de primes et leur opacité entre ministères constituent un autre obstacle à la recherche de mobilités extérieures ; elle conduit sans doute certains administrateurs civils à se détourner de pistes pourtant intéressantes et originales.

Il est peut-être temps de mettre fin au tabou que représente actuellement l'hypothèse d'une baisse temporaire des revenus à l'occasion d'un changement de poste. L'emploi plus fréquent des conjoints, qui freine la mobilité géographique, peut représenter ici une ressource : une baisse de traitement sera plus facilement supportée dans une famille disposant de deux salaires.

L'administration centrale doit communiquer davantage sur ce sujet et s'engager également, une fois élaboré le projet de mobilité, dans une démarche d'approche de la future administration d'accueil aux fins de lisser les conséquences financières du détachement dans le temps.

Naturellement, une baisse temporaire du traitement sera d'autant mieux acceptée que le détachement s'inscrit dans le cadre d'un contrat avec l'administration centrale et que les garanties d'un retour dans des conditions favorables sont acquises.

2.4. Des freins psychologiques

La crainte de ne pas trouver d'affectation ou de ne pas recevoir une affectation satisfaisante au retour d'un détachement, explique sans doute une certaine hésitation à quitter temporairement le ministère de l'intérieur. L'administrateur civil en mobilité redoute de ne pas voir son expérience prise en compte, et les acquis de son poste extérieur suffisamment valorisés ultérieurement. Dès lors, l'adaptation à un nouvel environnement professionnel fera figure d'investissement à pertes qu'il n'est peut-être pas opportun de réaliser.

Il n'est pas possible d'établir un droit d'accès mécanique à tel ou tel poste, et il est également évident que tous les acquis de fonctions occupées hors du ministère ne peuvent trouver un prolongement systématique et immédiat dans le poste d'accueil au retour. Pour autant, il apparaît normal que cet acquis fasse l'objet d'une attention suffisante, de sorte que l'administrateur civil ait l'assurance de retrouver une affectation convenable au vu de son nouveau profil.

A ce titre, il pourrait être judicieux de développer la thématique du « contrat »³ préalable au départ : l'administration centrale est informée des caractéristiques du poste de détachement et de ce qu'elle peut en attendre en termes de compétences acquises. Le poste de retour (ou le suivant) sont évoqués dans les entretiens préalables au détachement qui sont l'objet d'une prise en compte écrite.

La difficulté à se situer et à évaluer ex ante ses chances de succès et d'épanouissement dans des fonctions atypiques ou dérogatoires à celles qui régissent le métier classique d'administrateur civil, constitue de même une source complémentaire d'hésitation « à émigrer » du ministère de l'intérieur. Pour qui s'est fortement investi dans ces métiers, il peut paraître difficile de se projeter dans un nouvel environnement professionnel inconnu, où le sentiment de perdre ses repères professionnels prédomine. De même qu'il demeure aléatoire d'identifier les postes auxquels on pourrait prétendre, et de concevoir quels savoir-faire pourraient être mis en œuvre.

Le développement de bilans de compétence et le recours à l'outil de formation (cf. infra) comme support d'appui, seraient de nature à surmonter les réticences souvent observées des administrateurs civils à se situer.

Enfin, une passivité relative vis-à-vis de la mobilité explique peut-être aussi certaines croyances peu conformes à la réalité. Le mythe selon lequel l'administration toute puissante « ferait la carrière » subsiste, faute d'être réellement démenti. Il en résulte que les administrateurs civils peuvent se satisfaire d'une attitude attentiste, soucieux d'être là quand une proposition jugée intéressante se présentera.

En réalité, dans un monde en évolution où le contrat tend de plus en plus à l'emporter sur le statut, où le domaine de la négociation ne cesse de s'étendre, force est d'intégrer la conviction que chacun est le gestionnaire principal de sa propre carrière. Ceci suppose une parfaite connaissance de son profil, de ses appétences et de ses objectifs, ainsi qu'une part d'aléa et de prise de risque. C'est à chacun, même s'il peut être aidé à cet effet, de chercher des postes et de négocier son départ comme son retour.

³ Cette proposition se situe dans la continuité des réflexions de Marcel POCHARD, conseiller d'Etat, directeur général de l'administration et de la fonction publique de 1993 à 1998, sur l'hypothèse de l'introduction dans la gestion d'un contrat d'affectation sur emploi. Il s'agirait d'admettre que le régime juridique applicable à un fonctionnaire en activité puisse découler à la fois de son statut et d'un contrat qu'il a lui-même négocié et conclu avec son autorité gestionnaire

3. Troisième partie : huit propositions

3.1. Première proposition : l'accompagnement et le soutien des démarches individuelles de mobilité

Quel que soit le secteur envisagé pour accomplir la mobilité hors du ministère de l'intérieur, la démarche induit la prise en compte de plusieurs facteurs : une forte motivation individuelle, une connaissance minimale du secteur envisagé, une préparation rigoureuse du projet professionnel et un soutien de l'administration centrale.

3.1.1. La motivation individuelle

La mobilité ne doit plus être perçue comme une affectation au rabais ou un pis-aller en attendant mieux. Elle doit être a contrario l'occasion d'accomplir un acte professionnel positif, valorisant pour le candidat, pour le ministère et pour le corps des administrateurs civils. Elle doit être désirée, réfléchie, et s'inscrire dans un parcours, plutôt que subie ou choisie « par défaut ». C'est le gage de succès de la démarche.

3.1.2. La connaissance minimale du secteur envisagé

La mobilité ne s'improvise pas. Sa réussite suppose, une authentique humilité sur ses propres capacités (ne pas conserver le réflexe « représentant de l'État »), sur les qualités requises pour exercer les fonctions envisagées, ou en termes de maîtrise du poste. Faire la preuve de son aptitude à s'imprégner très vite de la culture et de l'environnement du poste est indispensable.

3.1.3. La préparation à la mobilité

Le succès de la démarche repose sur une préparation rigoureuse qui peut prendre du temps, destinée à mettre le candidat dans les conditions favorables à son recrutement : mise à niveau en langue, en connaissances techniques, en matière juridique, sociale et financière, ou des règlements internationaux, selon le poste envisagé. Mais surtout il faut pouvoir apprendre à identifier et valoriser ses savoir-faire, préciser son projet professionnel et montrer ce que l'on peut apporter, à court terme, à l'institution et plus encore à l'entreprise dans laquelle on souhaite entrer.

A ce titre, la démarche consistant à monter, avec un certain nombre d'organismes d'accueil potentiels, des « stages découvertes » comprenant deux à quatre administrateurs civils par stage, constituerait un mode de fonctionnement novateur et efficient. Les organismes concernés, concentrés sur la sphère publique ou para publique pourraient recouvrir, à titre d'exemple, les grandes entreprises publiques (EDF, SNCF, RATP), mais aussi les autorités administratives indépendantes (Médiateur de la République, CSA, CNIL) ou encore les agences, ou les collectivités territoriales. Au cours de ce stage, qui pourrait durer environ une semaine, les auditeurs rencontreraient les principaux responsables de ces entreprises, s'immergeraient dans la vie quotidienne des services, ponctuée le cas échéant par des visites de chantiers, seraient associés à la gestion de crises éventuelles, etc.

De tels stages auraient pour effet de réduire la part d'inconnu qui s'attache à une démarche de mobilité vers des organismes souvent peu connus, et en tout état de cause d'aider les administrateurs civils participants à affiner leur projet.

L'intérêt pour l'organisme d'accueil pourrait résider dans la rédaction, par les stagiaires, d'un rapport de stage orienté par une problématique préalablement définie par l'organisme d'accueil (auquel ils apportent un regard à la fois extérieur et compétent) et/ou dans la réciprocité, des stages similaires étant organisés pour les agents de l'organisme d'accueil, dans une préfecture ou en administration centrale.

3.1.4. Le soutien de l'administration centrale

À défaut d'être encouragée comme un axe prioritaire de la politique ministérielle de ressources humaines, la mobilité doit devenir une des options concrète et valorisante, offerte par le gestionnaire du corps et des carrières. Elle implique des moyens significatifs en faveur des volontaires sélectionnés parmi les plus motivés et sans doute un changement d'état d'esprit intégrant l'idée de carrières plus ou moins longues ou alternées au sein du ministère de l'intérieur. Elle peut être précieuse en termes d'accompagnement et d'appui matériel notamment en cas de mobilité géographique (le réseau du corps préfectoral pourrait être judicieusement mobilisé pour faciliter l'installation matérielle et l'ouverture sur l'environnement local du collègue mobile).

C'est à ces conditions que la mobilité externe, notamment dans le secteur privé, peut être un atout dans une négociation gagnant-gagnant entre les administrateurs et leur administration gestionnaire, permettant de répondre à des aspirations légitimes des candidats et de l'administration, tout en contribuant par la qualité de l'expérience des administrateurs civils au rayonnement du ministère de l'intérieur en général et de ses administrateurs civils en particulier.

Dans ce cadre, les dispositifs du type de celui des bilans de compétence aident le candidat à la mobilité à identifier ses points forts et les traits caractéristiques de son expérience professionnelle qu'il pourra mettre en avant dans la recherche d'un nouveau poste.

Le ministère de l'intérieur a engagé cette procédure pour un certain nombre de hauts fonctionnaires. La diffusion des enseignements de cette première expérimentation à laquelle l'ACPHFMI a montré son attachement est vivement attendue, d'autant que la loi de modernisation de la fonction publique précitée les encourage en créant un droit des fonctionnaires à congé pour bilans de compétences.

3.1.5. Le rôle de l'association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur

Les membres du groupe de travail se sont tout naturellement interrogés sur le rôle que peut jouer notre Association en matière de mobilité professionnelle.

L'exemple, au niveau ministériel, des conseils généraux qui représentent les grands corps techniques auprès de leur ministre de tutelle, tels celui des ingénieurs des mines ou des ponts et

chaussées a ainsi été pris en considération. Ils exercent traditionnellement, en effet un rôle actif pour le bon déroulement des carrières de leurs membres.

Convient-il en conséquence de recommander à notre Association de s'engager dans la même voie ?

Le groupe de travail a été unanime pour considérer qu'il n'était pas de la vocation de l'ACPHFMI de rechercher des débouchés pour ses membres et de promouvoir leurs qualités professionnelles. C'est une attribution qui relève du secrétariat général du ministère de l'intérieur et dont le maintien ne fait pas question, quitte à en réexaminer les modalités selon les pistes suggérées dans le présent rapport.

En revanche, il est apparu que l'Association pouvait jouer un rôle actif en matière de mobilité professionnelle à un triple titre.

Elle dispose en effet d'abord de la capacité de susciter des rencontres régulières, selon un rythme adapté, entre son bureau et le directeur de la modernisation et de l'action territoriale ou son représentant sur le thème de la mobilité professionnelle.

De tels entretiens préexistent déjà avec la DLPAJ pour les éventuels engagements judiciaires de la responsabilité de membres du corps préfectoral. Il est donc possible d'imaginer des échanges de même nature dans le domaine de la mobilité professionnelle des membres du corps préfectoral, sur la base d'un bilan de l'existant, des perspectives ouvertes, des difficultés et des échecs rencontrés, des opportunités à saisir.

En second lieu, l'association a la faculté de se retourner vers ceux de ses membres qui ont effectué des mobilités hors du ministère pour lui en adresser un bilan afin de nourrir une bibliothèque des mobilités. Celle-ci permettrait à nos camarades désireux d'être mobiles, de s'y référer et de s'en inspirer tant en termes d'opportunités que d'idées ou de noms des personnes à contacter. Les opportunités de mobilité en dehors du ministère sont encore, en effet, bien mal connues, si ce n'est par le jeu du bouche à oreille et dans le cadre des limites inhérentes à cette pratique.

Enfin en troisième lieu, s'agissant du caractère relatif à l'affirmation de l'interministérialité du corps des administrateurs civils, le groupe de travail propose que des relations soient nouées par notre association avec les associations représentatives des administrateurs civils à titre syndical (Union syndicale des administrateurs civils et CFDT) afin que des groupes de réflexion puissent éventuellement se créer sur des thèmes communs, comme par exemple le métier d'administrateur civil, les débouchés ou la problématique des fins de carrière.

3.1.6. L'appareil de formation

Le besoin d'une qualification reconnue et d'une actualisation des compétences, n'est pas propre aux candidats à la mobilité externe mais il prend pour eux un relief particulier. Les réponses en termes de formation peuvent être de trois types :

- des formations de « décloisonnement » permettant de découvrir la pratique d'une autre institution (stages d'insertion de quelques jours dans une institution externe ou participation à des stages communs à des cadres d'origine diverses) ;
- des formations « action » destinées à permettre une réflexion des administrateurs sur leur souhait d'évolution de carrière et les préparer à une démarche de mobilité externe. On pourrait ainsi envisager l'édification de modules de formation intitulés « gérer sa carrière », de telles capacités ne s'improvisant pas ;
- des formations techniques « à la carte » (notamment en langues, en comptabilité privée, en droit des affaires, en législation du travail et en législation sociale, en media training, etc.) avec éventuellement des modules thématiques gradués, la participation au stage du niveau N-1 étant requise pour participer au niveau N. Dans cette optique, plusieurs types de modules existeraient : gestion budgétaire 1, 2, 3, GRH 1, 2, 3... qui aideraient le candidat à un nouveau poste à situer son niveau, et à expliciter celui-ci aux yeux d'un employeur potentiel.

À cet égard, une véritable mutualisation des appareils de formation publics devrait être effective. Même si dans le discours, chacun s'accorde sur l'intérêt de cette démarche, celle-ci n'est toujours pas réalisée. S'agissant toujours de ces formations techniques, une labellisation serait précieuse du type de celle relative à un « brevet », car elle serait susceptible d'être intégrée au CV pour être évoquée aux futurs employeurs.

On peut raisonnablement penser que la proposition de la DGAFP de mettre en place une « école de la GRH » ouvre des perspectives intéressantes sur ces chantiers de formation.

Cependant, orienter, encourager, former, accompagner, certes, mais vers quels « gisements » d'emplois ? Les pistes de réponses permettent de mieux cerner le rôle des différents acteurs tel qu'il a été esquissé précédemment.

3.2. Deuxième proposition : une réelle prise en compte des parcours diversifiés dans la gestion des carrières

Une organisation rénovée, plus directive, et mieux reconnue au sein du ministère doit être appuyée par une politique volontariste. Celle-ci devrait être à l'écoute de tout candidat à la mobilité externe, avec un interlocuteur permettant de travailler avec lui sur les exigences principales pour le suivi de sa démarche. C'est ce qui ressort des entretiens réalisés par des membres du groupe de travail auprès d'employeurs potentiels, de chasseurs de tête ou de cabinet d'accompagnement.

Or, malgré des discours offensifs en matière de gestion de ressources humaines et de mobilité, force est de constater que les pratiques semblent en comparaison beaucoup plus prudentes. Ainsi plusieurs postes en mobilité de haute responsabilité dans des collectivités locales importantes, dans des établissements publics ou même en ambassade à l'étranger ne trouveraient pas preneurs. La situation actuelle a abouti à un système de cloisonnement ministériel, qui à terme risque d'exclure du « cœur de métier » ceux qui ont souhaité privilégier l'exercice de plusieurs métiers dans le cadre d'une carrière diversifiée.

Il conviendrait donc de décloisonner le système afin de mieux prendre en compte des éléments essentiels pour l'avenir du ministère.

3.2.1. Les apports des mobilités externes pour l'administration

Les administrateurs civils du ministère de l'intérieur sont attachés à leur métier et à l'administration qu'ils ont choisi. Ceux qui souhaitent l'enrichir par des expériences extérieures expriment la préoccupation que celles-ci soient reconnues à l'égal d'un poste d'administration centrale ou d'administration territoriale. En effet, si l'apport d'expériences extérieures leur est bénéfique, il l'est tout autant pour leur ministère d'appartenance.

Une mobilité en collectivité territoriale facilitera naturellement l'exercice de responsabilités futures dans le corps préfectoral, à la DGCL ou à la DDSC. Il en sera de même, pour les mêmes emplois ou pour d'autres, d'une mobilité, par exemple, dans la magistrature judiciaire, dans un corps d'audit ou de contrôle ou dans le secteur semi-public ou privé.

Les compétences techniques acquises seront utiles au ministère de l'intérieur, soit directement au retour soit plus tard au cours du parcours professionnel de l'intéressé, mais sans doute autant que d'autres compétences techniques acquises dans les différentes directions du ministère. En revanche, ce sont des modes de travail nouveaux, des pratiques innovantes, des problématiques différentes, la confrontation avec des réseaux inconnus qui seront aussi appréhendés par l'administrateur civil, en un mot une meilleure compréhension encore du monde extérieur, de ses contraintes et de ses réactions.

Ce sont autant d'éléments qui ne peuvent qu'être bénéfiques pour le fonctionnement interne, l'efficacité, l'image de notre ministère et la maîtrise de leur métier par ses cadres supérieurs.

3.2.2. L'obligation de la mobilité externe

Il ne semble plus concevable aujourd'hui dans un environnement complexe et diversifié où l'interministérialité est reine et les partenaires de tous horizons multiples, qu'un administrateur civil ayant exercé toute sa carrière au sein du ministère de l'intérieur puisse accéder à des postes de responsabilité sans avoir eu une seule expérience professionnelle de mobilité externe hors mobilité statutaire.

Le groupe de travail recommande donc de rendre obligatoire une ou plusieurs expériences à l'extérieur du ministère au cours de la carrière d'un administrateur civil, préalablement à l'affectation sur un poste d'encadrement dirigeant.

Bien évidemment cette approche doit pouvoir être adaptée à toutes les situations spécifiques, et notamment à celles des administrateurs civils recrutés au tour extérieur.

Elle doit également prendre en compte la difficulté actuelle rencontrée pour trouver des débouchés à l'extérieur du ministère, compte tenu de la pression démographique, de la réduction de la sphère publique et du dynamisme affiché par les différentes administrations dans la recherche de débouchés pour leurs cadres, alors que leur réseau de postes à pourvoir est moins étendu que celui proposé par le ministère de l'intérieur.

Cela étant, les mobilités à l'extérieur du ministère devront *de facto* être mieux prises en compte dans la gestion des carrières. Il devra donc être tenu compte de ces expériences, avec la constitution d'un vivier, en particulier à l'international mais aussi en vue de repositionnements futurs en administration centrale ou en dehors de celle-ci.

Pour rendre cette obligation opérante, il convient donc d'aller au-delà de l'obligation de la mobilité statutaire qui est introduite dans les conditions⁴ de nomination et d'avancement dans les emplois fonctionnels.

Cette proposition doit se comprendre dans le cadre des réflexions actuellement engagées sur une plus grande transparence des processus de nomination aux emplois supérieurs.

Tout d'abord, il conviendrait de définir⁵ une période de mobilité autre que statutaire, et qui interviendrait en deuxième partie de carrière après un emploi fonctionnel par exemple. Celle-ci se distinguerait de la mobilité statutaire en ce qu'elle devrait être effectuée en dehors du ministère d'intégration.

Ensuite, il importerait de soumettre les conditions de nomination aux emplois supérieurs⁶ laissés à la décision du gouvernement à l'obligation susmentionnée, comme elles le sont pour les nominations aux emplois fonctionnels à l'égard de la mobilité statutaire.

3.2.3. L'anticipation et la gestion des retours

D'évidence, les retours doivent être mieux gérés et anticipés. Il conviendrait de travailler avec les intéressés sur des repositionnements clairement affichés en fonction des postes exercés. Les postes ouverts à la mobilité à l'extérieur du ministère pourraient avoir vocation à être « classés », ou au moins à recevoir une équivalence en termes de classement. De même, comme il a déjà été indiqué dans le présent rapport, le recours à l'outil du contrat écrit est susceptible de faciliter le retour en définissant préalablement, autant que possible, ses modalités.

Pour les administrateurs civils ayant quitté depuis longtemps le corps préfectoral, il conviendra de prévoir une période appropriée de réadaptation. Aujourd'hui, le sentiment communément partagé est que le retour dans le ministère a un prix : celui de la nécessité de faire de nouveau ses preuves, indépendamment du niveau et l'importance des responsabilités qui ont pu être exercées par ailleurs. Cette capacité à revenir dans le corps, et à un niveau prenant en compte l'expérience, devrait être appréciée de manière plus rigoureuse et plus transparente.

3.3. Troisième proposition : une indispensable transparence de la gestion au ministère de l'intérieur

⁴ Article 3 du décret N° 55-1226 du 19 septembre 1955 portant règlement d'administration publique relatif aux conditions de nomination et d'avancement dans les emplois de chef de service, de directeur adjoint et de sous-directeur des administrations centrales de l'Etat

⁵ En complétant par exemple le décret n° 2004-708 du 16 juillet 2004 relatif à la mobilité et au détachement des fonctionnaires des corps recrutés par la voie de l'Ecole nationale d'administration

⁶ Décret n° 85-779 du 24 juillet 1985 portant application de l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 fixant les emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du gouvernement

Les entretiens menés et les enseignements de l'enquête ont souligné l'insuffisante mobilité des administrateurs civils. Les causes en sont multiples, elles viennent d'être abordées et pour la plupart, elles tiennent à l'individu lui-même. Cependant, afin que celui-ci prenne en main son propre destin, encore faut-il qu'il ait conscience à la fois de ses compétences et de l'horizon de ses possibilités. Et cela, seule une organisation agissant en transparence et appuyée par une volonté politique d'agir le permettra.

La direction de la modernisation de l'administration territoriale, et en l'espèce la sous-direction du corps préfectoral et des administrateurs civils, est bien organisée pour gérer le « cœur de métier » du secrétariat général, c'est-à-dire d'abord le corps préfectoral, ensuite l'administration centrale. Elle exerce cette mission de manière régaliennne avec une approche nouvelle mais prudente de gestion prévisionnelle des emplois et compétences. Dès lors, pour l'essentiel, la seule mobilité statutaire, par ailleurs assez strictement encadrée, est véritablement prise en compte comme une politique de gestion de carrière. La conséquence de ce fonctionnement, et des choix managériaux qui le sous-tendent, est un mouvement centrifuge pour ceux qui choisissent, ou ont l'opportunité, de faire des carrières à l'extérieur du ministère.

Il apparaît qu'une gestion trop préfectorale, dans laquelle seraient mélangées l'analyse de la compétence et les contraintes de la hiérarchie ministérielle ne se justifient pas pour la grande majorité des postes d'administrateurs civils. Les propositions sur la transparence portent donc sur quatre axes : le premier concerne la mise en place d'une bourse pour l'emploi, le second axe porte sur une organisation où le niveau de décision au sein du ministère prend mieux en compte la diversité de chaque carrière, le troisième propose une plus grande mutualisation des moyens du ministère pour la gestion des carrières, le quatrième a trait aux attentes des administrateurs civils vis à vis de leur administration gestionnaire pour une information plus nourrie, en matière de mobilité professionnelle.

3.3.1. La mise en place d'une bourse pour l'emploi

Le premier axe pour rendre le système plus transparent consiste à offrir une meilleure visibilité sur les postes pour la mobilité, avec la mise en place d'une bourse aux emplois relayée au sein du ministère, comme le font les ministères de la défense ou de l'équipement pour les corps techniques, ou comme le fait la magistrature.

Certes il convient de noter que le site intranet du ministère affiche déjà des fiches de poste pour des mobilités à l'extérieur du ministère. Cependant, force est de constater que celui-ci fait l'objet, à tort ou à raison, de nombreuses critiques car il ne serait pas complet, serait mal tenu à jour et les postes proposés ne seraient pas toujours attractifs.

En outre, il n'est pas accessible de l'extérieur du ministère. Le système actuel nécessiterait donc d'être évalué et transformé en une véritable bourse interministérielle aux emplois en liaison avec la DGAFP, ce qui suppose l'obligation pour tous les ministères de publier l'intégralité des fiches de poste disponibles (cf infra).

3.3.2. Une organisation dédiée fortement renforcée pour développer une stratégie de développement de la mobilité externe

Le second axe de développement de la transparence repose sur une transformation profonde de la cellule mobilité de la DMAT en la renforçant et en la repositionnant.

Il existe en effet une réelle difficulté du ministère à concevoir, sur le long terme, de vrais parcours alternés en dehors de l'alternance territoriale-centrale. En outre, la valorisation des expériences à l'extérieur du ministère apparaît insuffisante. De même, la séparation entre la gestion des administrateurs civils et des sous-préfets d'un côté et des préfets de l'autre, pose des difficultés évidentes dans la continuité de gestion.

Il importe donc de mettre en place une organisation renforcée, dédiée à la mobilité, où l'équipe référente reçoit régulièrement les administrateurs civils (indépendamment de leur propre parcours de carrière en interne au ministère), cherche des emplois à l'extérieur et nourrit les contacts.

Parmi les missions confiées à cette structure pourrait figurer l'appui pour la gestion des ressources humaines, la détection de compétences, la mise en œuvre et le suivi des bilans de compétences, l'évaluation des mobilités, la recherche des emplois externes, la définition des stratégies de formation ou de reclassement. Chargée de construire un mécanisme d'analyse de potentiels, qui existe déjà en partie, incluant une mesure aussi précise que possible de l'expérience acquise dans les différents postes, à l'extérieur comme à l'intérieur du ministère, elle aurait aussi à cœur de maintenir les liens internes et externes.

De même, dans son action de recherche de débouchés, elle assurerait un suivi fin et continu du vivier d'emplois détectés en liaison avec les employeurs potentiels. Il s'agit là d'une des principales lacunes relevées dans le dispositif actuel qui n'assure pas une stabilité satisfaisante à son responsable et donc une action sur la durée, qui induit mise en confiance des interlocuteurs extérieurs et capitalisation de l'expérience acquise.

Cette mission aurait donc vocation à être dirigée par un administrateur civil confirmé, placé sur emploi fonctionnel de directeur de projet par exemple, en contractualisant la durée sur son poste qui devrait être au minimum de trois ans.

Deux options paraissent possibles pour son positionnement. D'une part, développer une structure dédiée, rattachée directement au secrétariat général. D'autre part, maintenir cette structure renforcée au sein de la DMAT. Le groupe de travail, tout en proposant les deux pistes, privilégie la première, qui traduit mieux le changement de dimension et l'horizontalité de cette stratégie d'ouverture vers un volet externe des carrières alternées. Toutefois, si une telle structure n'a pas la taille critique (risque de « satellisation »), ou si le partage des missions et les complémentarités indispensables avec la DMAT (voire avec la DRH pour la formation notamment), conduisent à des dysfonctionnements ou des arbitrages constants du secrétaire général, le recours à la seconde option apparaîtrait à défaut comme une formule à expérimenter avec intérêt.

Il reviendrait à un « collègue des carrières » qui comprendrait la DMAT, la DRH, la structure précitée et un membre indépendant, qui pourrait être issu de l'Inspection générale de l'administration, de formuler des propositions. Ce collège serait chargé de la mise en place des parcours et du soutien des carrières de ceux qui exercent une activité en détachement ou en mise à disposition en dehors du ministère, et il porterait en dernier ressort un avis sur l'évaluation.

3.3.3. Une mutualisation renforcée des moyens, notamment entre la DMAT et la DRH

Le troisième axe de transparence concerne une synergie plus importante entre la direction des ressources humaines et la DMAT, avec une mutualisation partielle de certains moyens. Actuellement les missions qui concernent la gestion des hauts fonctionnaires apparaissent éclatées entre les actions du bureau du management, celles de la sous-direction de la formation, celles de la mission mobilité et débouchés, celles du préfet évaluateur, celles du préfet chargé de la recherche de débouchés et enfin celles des membres du conseil supérieur de l'administration territoriale de l'Etat qui vient d'être mis en place.

Il semble en effet souhaitable, pour assurer une véritable gestion à long terme des carrières, de renforcer les liens, sous l'autorité du Secrétariat général entre ces différents acteurs, comme l'ont fait les ministères des finances et de la défense. Ainsi la mutualisation des moyens pourrait porter sur la recherche de débouchés (« prospecteurs » agissant pour les deux directions, mise en commun des résultats des projections, etc.), sur l'ouverture des carrières à l'international (des débouchés pourraient être recherchés également pour des attachés principaux à fort potentiel etc.), sur la mise en place de filières de métier et de formation, ou sur le parangonnage.

Par ailleurs, si l'exercice de sa mission est jugé efficace, le poste de préfet chargé de la recherche de débouchés pourrait être maintenu en appui du directeur de projet, en charge de la structure dédiée à la mobilité extérieure, mais il devrait surtout être pérennisé sur le long terme en étant intégré au dispositif et non plus séparé.

3.3.4. Une information substantielle de la part du ministère de l'intérieur : la difficile rencontre de l'offre et de la demande en matière d'emplois de mobilité

Les participants au groupe de travail ont unanimement relevés le contraste fort qui caractérise le ressenti des collègues en matière de mobilité professionnelle qui s'appuierait sur un principe d'opacité tant pour les emplois à pourvoir que pour les bilans des retours et le discours de la DMAT pour laquelle de nombreux emplois de mobilité proposés ne trouveraient pas preneurs.

D'évidence l'offre et la demande en matière de mobilité ne parviennent pas à se rencontrer.

Certes, le constat d'une insuffisante connaissance, de la part des collègues, du site Intranet de la DMAT peut être posé. Celui-ci, sur la base de l'évaluation proposée précédemment, gagnerait toutefois à être dynamisé tant quant à son exhaustivité qu'en matière, par exemple, d'alerte automatique sur chaque poste individuel de travail, pour toute nouvelle mise en ligne d'emploi vacant.

De même, les administrateurs civils, en poste à l'extérieur du ministère, souhaiteraient bénéficier de l'accès à l'Intranet du ministère. Les contraintes de sécurité mises en avant par la DSIC sont recevables mais des solutions de contournement du type Extranet, comme celui de l'ACPHFMI par exemple, pourraient être mise en œuvre. Il s'agit là d'une demande ancienne et récurrente.

Parallèlement à la diffusion de cette information numérique, on peut songer à l'organisation de réunions collectives d'information, à l'initiative de la DMAT, sur le thème de la mobilité professionnelle. On pourrait imaginer que ces rencontres périodiques, par exemple sur un rythme annuel, soient l'occasion de faire le point sur les mobilités des collègues à l'extérieur du ministère, éventuellement avec des témoignages de mobilité passées ou en cours, sur les emplois vacants ou susceptibles de l'être, ainsi que sur les retours de mobilité.

3.4. Quatrième proposition : une coordination interministérielle renforcée

On pourrait craindre que la DGAFP, organisme chargé de coordonner l'interministérialité du corps, soit en recul par rapport à ces questions. Sa récente réorganisation ainsi qu'un recentrage sur ses missions de pilotage pourraient faire craindre un relatif abandon de la maîtrise des moyens qui lui permettaient de peser sur les enjeux d'interministérialité du corps. Son repositionnement pourrait être ressenti en contradiction avec le sens de la défense des intérêts du corps en matière de diversité des parcours.

Ainsi, comme indiqué précédemment, le répertoire interministériel des métiers élaboré par la DGAFP ne cite pas le métier d'administrateur civil. Le statut d'administrateur civil correspond en effet avant tout à un corps et à un grade. Ainsi de la même manière le répertoire ne cite pas non plus le corps du Conseil d'Etat.

Le cas où le corps et le métier correspondent sont extrêmement rares dans la fonction publique et le corps d'administrateur civil donne vocation à occuper plusieurs métiers. La question est de savoir s'il conviendrait de définir mieux pour chaque poste occupé par un administrateur civil le métier occupé au travers par exemple de son intitulé qui pourrait être négocié dans le cadre des entretiens d'évaluation.

Par ailleurs, le réseau de l'encadrement supérieur existe mais ne se réunit pas dans la configuration telle que celle prévue par la circulaire du 22 décembre 2003 portant sur la nomination des directeurs d'administration centrale. Ce réseau créé par la DGAFP pour piloter, informer et proposer des outils, n'a pas réussi à atteindre son ambition initiale, et les cellules mobilité des différents ministères ne fonctionnent pas toutes aussi bien que celle du ministère de l'intérieur.

Il apparaît que la DGAFP a donc cherché à se repositionner comme une administration de pilotage avec la crainte qu'elle ne maîtrise plus les moyens d'imposer des décisions dans une organisation trop cloisonnée par ministère.

Un audit mené sur la bourse interministérielle des emplois publics a montré que les ministères ne mettent pas volontiers en ligne les emplois qu'ils peuvent proposer et qu'une grande majorité des postes mis en lignes sont déjà pourvus. La DGAFP devrait moderniser, courant 2007, selon des modalités qui restent encore à définir, la bourse interministérielle aux emplois. Il importera de l'encourager à développer la partie dédiée aux emplois pour l'encadrement supérieur et à améliorer le système actuel.

L'un des projets de la DGAFP pourra être également fédérateur pour le corps des administrateurs civils et mérite d'être souligné, car il concerne la constitution d'un annuaire sous forme d'un

Extranet. Cette initiative mettra à la disposition de chacun le même niveau d'information en lui ouvrant la connaissance de son propre réseau statutaire. Ses contours sur sa géographie (corps administratifs ou tous corps d'encadrement supérieur), publication exhaustive ou non des postes disponibles, par l'intermédiaire du réseau de l'encadrement supérieur, demeurent toutefois encore à préciser.

Enfin, il serait paradoxal que la création du secrétariat général de l'administration se traduise par un désengagement de la DGAFP vis à vis des administrateurs civils comme certains peuvent actuellement en avoir l'impression. A court terme, cela implique de remédier à la situation d'incertitude qui perdure depuis plusieurs mois et qui préjudicie à l'avancée des projets que porte la DGAFP, avec le groupe de travail issu de la commission administrative paritaire interministérielle des administrateurs civils ou avec les ministères dans le cadre de son plan sur l'encadrement supérieur.

Ainsi la cotation interministérielle des postes fait partie du plan encadrement supérieur et pourrait être approfondie suivant le modèle déjà appliqué au ministère de l'Intérieur.

Le SGA une fois nommé, il sera en outre nécessaire de préciser l'articulation entre son rôle et celui de la DGAFP. Si le SGA se concentre sur les emplois d'encadrement dirigeant et les autres emplois fonctionnels relevant de l'encadrement supérieur, la DGAFP pourra améliorer de manière substantielle sa gestion interministérielle des administrateurs civils.

La circulaire du 22 décembre 2003 portant sur la nomination des directeurs d'administration centrale dispose effectivement, que pour une nomination de directeur d'administration centrale, trois noms sont proposés au Premier ministre. Le choix doit faire apparaître la plus grande diversité, homme-femme bien sûr, mais également celle des parcours. Le rôle du SGA sera donc aussi de veiller au respect de cette diversité des parcours et des carrières. Et il serait souhaitable que cette mise en place du SGA s'accompagne d'une relance de la gestion interministérielle des administrateurs civils.

Le nombre de hauts potentiels par ministère pourraient ainsi être lié à la capacité de ce ministère à s'ouvrir sur le plan interministériel, et à sa volonté d'assister la DGAFP pour animer, maîtriser les réseaux, et mettre en place une véritable évaluation des besoins en recrutement pour l'administration, notamment en administrateurs civils.

3.5. Cinquième proposition : des opportunités à explorer

Appartenant à un corps de conception et de direction qui constitue l'ossature de l'administration centrale de l'État, les administrateurs civils du ministère de l'intérieur bénéficient également d'une image originale, qui leur est propre, d'expert dans les domaines variés qui s'appuient sur la conduite de projets complexes, la maîtrise de réseaux d'acteurs multiples ou la gestion de crise, consécutive à leur expérience en territoriale.

Pour les employeurs potentiels, ils sont bien perçus comme titulaires d'un haut niveau de formation initiale, issus de l'ENA ou d'une école de même niveau ou encore ayant une expérience professionnelle reconnue. Ils peuvent en théorie rivaliser avec confiance sur le marché de l'emploi, avec leurs homologues du secteur privé issus des grandes écoles d'ingénieurs ou supérieures de commerce.

Compte tenu de ces éléments, il apparaît naturel que l'employabilité des administrateurs civils du ministère leur permette de prétendre assez facilement à des débouchés variés hors des seules administrations centrales de l'État.

Au regard du constat des débouchés effectifs, de nombreuses pistes peuvent être identifiées comme réelles, mais souvent dans des proportions finalement modestes et sous réserve de répondre à un certain nombre d'exigences fortes.

Des opportunités existent mais sont inégalement connues. Bien qu'elles ne constituent pas de véritables filières, certaines propositions de mobilité externe ont connu des suites positives. Elles peuvent être classées en fonction de l'employeur potentiel, en distinguant d'un côté les emplois qui se rattachent à la sphère publique, ceux qui relèvent de la sphère semi-publique et enfin les emplois du secteur privé.

3.5.1. La mobilité dans le secteur public d'Etat

C'est le cas le plus fréquent après la mobilité dans le corps préfectoral, pour la mobilité statutaire notamment, dans les détachements traditionnels (autres ministères ou juridictions administratives et financières).

Mais d'autres emplois sont possibles dans la sphère publique, ont été ou sont occupés par des administrateurs du ministère : institutions consultatives, autorités administratives indépendantes, direction d'établissements publics ou d'agence régionale de l'hospitalisation, organismes consulaires, magistrature judiciaire, qui ne sont pas systématiquement explorés. Néanmoins, ces postes sont peu nombreux, souvent pourvus par « cooptation » plus que par négociation avec le gestionnaire et ne se traduisent pas toujours par une pérennité du débouché.

Parmi les différentes possibilités de détachement au sein de la sphère publique, le détachement judiciaire, aujourd'hui peu connu, offre ainsi des perspectives intéressantes. Organisé par les articles 41 à 41-7 de l'ordonnance organique portant statut de la magistrature modifiée, du 23 décembre 1958, il permet aux membres des corps recrutés par la voie de l'ENA de passer une période de cinq années maximum, non renouvelable, dans la magistrature judiciaire. Le détachement est possible dans les fonctions du second grade (juge, substitut) mais également dans celle du premier grade (vice-président, vice-procureur) pour les administrateurs civils plus expérimentés. Des entretiens avec la chancellerie permettent de déterminer avec l'intéressé le poste qui lui conviendra le mieux. Une formation de six mois permet de se préparer aux fonctions et d'acquérir le socle de connaissances indispensables. Une fois en poste, le bénéficiaire du détachement dispose de l'intégralité des prérogatives attachées à ses fonctions (tenue d'audiences, signatures d'actes, etc.). Il peut, comme tout magistrat, solliciter un changement d'affectation pour enrichir son expérience.

Pour qui accepte la remise en question qui découle inévitablement de l'apprentissage d'un métier nouveau, et la légère baisse de rémunération, conséquence d'un régime de primes moins favorable au ministère de la justice, le détachement judiciaire offre l'occasion de se familiariser avec une sphère d'action enrichissante, au cœur des problématiques sociétales actuelles (demande de justice, quartiers en difficultés, mineurs en danger, conflictualité croissante). Un plafond du nombre de « détachés » susceptible d'être accueillis de la sorte existe, mais la faible

utilisation du détachement judiciaire fait qu'il ne constitue pas, à l'heure actuelle, une contrainte réelle.

Les contacts peuvent être pris (et les dossiers, retirés) auprès de la sous-direction de la magistrature. L'idée pourrait être plus souvent proposée qu'à l'heure actuelle, par l'administration centrale, aux administrateurs civils en recherche d'une expérience hors ministère, d'autant que les compétences acquises à l'occasion d'un poste de magistrat peuvent être particulièrement intéressantes pour le ministère lui-même.

3.5.2. La mobilité dans les collectivités territoriales

3.5.2.1. Des opportunités pour des administrateurs civils préparés

Longtemps considérée comme une possibilité un peu secondaire, voire réservée à des « accidents de parcours » ou des choix personnels très spécifiés (qu'ils soient géographiques ou politiques), la mobilité en collectivité territoriale a trouvé une légitimité nouvelle avec la nouvelle étape de la décentralisation et l'affirmation constitutionnelle d'une « République décentralisée ». Elle offre ainsi des opportunités particulièrement attractives d'évolution de carrière pour peu que la préparation, le déroulement et le suivi de cette mobilité tiennent suffisamment compte de la nature bien particulière du fonctionnement des collectivités locales.

Les candidats à une telle mobilité doivent d'abord aborder cette perspective en étant bien conscients que l'exercice de responsabilités de direction (en général, pour une période courte, elle sera celle de directeur général adjoint) en collectivité ne peut pas se résumer à faire le même travail « de l'autre côté »⁷ : le principe fondamental de légitimité de l'élu impose une vision différente de la fonction, même si l'exercice des fonctions peut trouver beaucoup de similitudes entre administrations territoriales et étatiques.

Les collectivités locales sont un gisement de postes correspondant, *a priori*, parfaitement au profil des administrateurs civils du ministère. Pour autant, le développement de ces recrutements tend à échapper progressivement au vivier du ministère de l'intérieur ; les quelques cabinets de chasseurs de têtes spécialisés ont des exigences de plus en plus « pointues » des employeurs (âge, formation initiale) et puisent de plus en plus dans le vivier très concurrentiel des administrateurs territoriaux, qui deviennent plus professionnels et ont l'avantage souvent décisif de savoir « pratiquer » les élus au sein des collectivités.

Les hauts fonctionnaires de l'Etat doivent désormais admettre qu'ils ne sont plus en situation de s'imposer naturellement aux yeux des élus pour exercer des responsabilités dans les services des collectivités. Les candidats à une mobilité doivent considérer qu'ils ne sont pas naturellement les

⁷ Il est vrai que les fondamentaux du métier en collectivité territoriale divergent de manière continue de ceux de l'administration centrale : la proximité immédiate du pouvoir politique et ses particularités bouleversent le cadre habituel de référence, la production de normes, le management d'équipes, la mise en place dans les services des collectivités d'équipes de plus en plus compétentes dans des champs techniques de plus en plus vastes, la gestion globale du budget de l'institution, et non seulement de la dépense liée à une action sectorielle, obligent à se confronter à d'autres compétences financières, l'opposition de plus en plus fréquente des collectivités aux projets de l'Etat peuvent surprendre professionnellement l'administrateur civil.

meilleurs pour un poste et auront à justifier auprès de la collectivité l'intérêt de recourir à leur concours.

3.5.2.2. Une destination de mobilité qui a changé

La montée en puissance des administrateurs territoriaux permet à ceux-ci aujourd'hui d'être perçus par les élus comme plus adaptés à leurs besoins que les hauts fonctionnaires du ministère. A ce titre, et comme pour les autres fonctionnaires de catégorie A de l'Etat, chaque renouvellement électoral est l'occasion de voir de plus en plus de postes de DGS et de DGA confiés à des territoriaux.

Il est vrai également que ce qui a fait la plus value des administrateurs civils, et notamment des anciens sous-préfets, à savoir la connaissance des rouages de l'Etat, tend à perdre de son utilité marginale pour les collectivités locales : la sphère de l'Etat rétrécit en transférant ses services aux collectivités elles-mêmes, l'Europe prend de plus en plus d'effectivité sur le terrain (et les administrateurs civils du ministère de l'intérieur ne fréquentent pas beaucoup les instances communautaires), enfin l'Etat a de moins en moins de financements à distribuer.

C'est ainsi l'image véhiculée *a priori* de fonctionnaire-contrôleur-juge qu'il convient aujourd'hui de bien mesurer, de cadre « trop raide », et non de facilitateur du développement local et d'animateur-manager de terrain qui est attendue des dirigeants des collectivités.

L'action concrète auprès des populations est vécue comme une aide à des citoyens majeurs, électeurs et contrôleurs, et non plus comme un encadrement des habitants, ou encore comme une contrainte globale au nom d'un pouvoir central exerçant une tutelle sur des usagers.

3.5.2.3. La rencontre avec une culture de gestion différente

L'un des impacts de la décentralisation dans la société française est aussi la perception d'une nouvelle légitimité de l'action publique à l'aune de laquelle les fonctionnaires doivent, peut-être, revisiter leurs métiers.

Les collaborateurs des collectivités locales gèrent eux-mêmes leur carrière professionnelle avec leurs réseaux propres. Le rôle des associations et des cabinets privés spécialisés y est important. En outre, ils n'attendent rien de leurs administrations en matière de gestion. La mutation du fonctionnaire territorial étant prononcée par la collectivité d'arrivée et non la collectivité de départ, la possibilité de mobilité est grande et valorise l'action personnelle de chaque individu.

Beaucoup d'éléments les rapprochent fortement du fonctionnement du secteur privé : les vacances de postes, les contacts par des cabinets, les réseaux de métiers non corporatistes, la négociation ouverte sur les conditions du recrutement ... Si l'on se rappelle que les élus des grandes collectivités sont souvent issus de ce même secteur privé, cette proximité culturelle ne doit pas être pour peu dans l'évolution en cours.

Cette culture différente est fondamentalement celle des fonctionnaires communaux qui sont aujourd'hui en passe de diffuser au sein des administrations départementales et régionales traditionnellement ouvertes aux administrateurs du ministère de l'intérieur.

Pour autant, ceux-ci sont issus d'une formation proche sinon identique et partagent avec les administrateurs civils une réelle communauté de pensée sur l'éthique du service public.

Aussi la réticence récurrente des administrateurs civils à travailler avec les fonctionnaires territoriaux au profit des seuls élus pourrait être utilement interrogée, une meilleure connaissance réciproque n'étant pas inutile pour favoriser la mobilité entre ces deux fonctions publiques.

3.5.2.4. La nécessité de créer une filière spécifique

Cela justifie que les services du ministère ne se contentent pas d'une recherche « au fil de l'eau » des opportunités de mobilité pouvant se présenter mais organisent un véritable réseau de détection des postes qui se présentent et sont susceptibles d'être offerts à la mobilité.

Parallèlement un « vivier » d'administrateurs capables de postuler doit être constitué afin de présenter les candidats les plus appropriés : c'est l'intérêt bien compris du ministère et des administrateurs d'éviter les « erreurs de casting » qui portent atteinte à l'image de la haute fonction publique de l'Etat et à l'intérêt propre des administrateurs civils mal orientés.

Au-delà de la préparation de la mobilité en collectivité locale, il est également très important d'avoir une attention forte sur les conditions du retour de mobilité. Le passage en collectivité doit s'inscrire dans un véritable parcours professionnel tout autant valorisé qu'un autre et ne pas être considéré comme secondaire. En 2007, il vaut aussi bien d'avoir été DGA d'un département ou d'une région, qu'auditeur au Conseil d'Etat, ou adjoint au chef de bureau à la direction du budget.

Toutefois les difficultés de débouchés semblent moins grandes pour les membres des corps techniques de l'Etat qui essaient aujourd'hui plus facilement. Il est vrai que ceux-ci acceptent des postes autres que ceux de DGS ou de DGA, contrairement aux administrateurs civils qui les sous-estiment.

3.5.3. La mobilité dans le secteur semi-public

Sont concernés les postes offerts dans les grandes entreprises contrôlées en tout ou partie par l'Etat et qui font encore appel pour des motifs parfois historiques ou le plus souvent en raison des origines des dirigeants, à des collaborateurs issus de la haute fonction publique. Une exploration systématique et dans la durée des possibilités de ce secteur, implique un fort lobbying de la part de la direction gestionnaire (ou d'une association professionnelle), auprès des responsables pour valoriser l'intérêt du recrutement des administrateurs civils du ministère de l'intérieur sur celui d'autres fonctionnaires issus des autres grands corps de l'Etat.

À titre d'exemple parmi les entreprises publiques, la SNCF a recruté ces dix dernières années, trois préfets, deux inspecteurs généraux de l'administration et quatre administrateurs civils. Des recrutements ont également été faits à EDF, à Réseau ferré de France et à la Caisse des dépôts et consignations qui compte actuellement dans ses cadres cinq collègues.

Plusieurs autres pistes doivent être envisagées, ainsi par exemple des offices publics HLM dont l'OPAC de Paris pour lequel le directeur général est un préfet et dont un directeur est une administratrice civile, la RATP dont le président est aujourd'hui un préfet.

Ce sont autant de voies que la mission mobilité doit créer dans la durée, au sein du MIAT, et doit avoir à cœur de valoriser.

3.5.4. La mobilité dans le secteur privé

Il s'agit du secteur sans doute potentiellement le plus vaste et le moins exploré de tous, sans doute aussi parce que le plus difficile à pénétrer. Il peut se subdiviser entre emplois qui par nature correspondent au profil général des administrateurs civils du ministère, et des emplois de chef de projet, répondant à des opérations ponctuelles, pouvant intéresser des administrateurs civils en recherche de mobilité ou en fin de carrière ne souhaitant pas quitter définitivement le ministère. Ici, c'est la composante « culture du résultat » qui est recherchée dans le parcours professionnel.

Le recrutement dans ce secteur s'avère, pour l'instant, relever avant tout d'une démarche personnelle ou d'une recherche par chasseur de tête, et dans une moindre mesure du service gestionnaire qui pourrait toutefois apporter une aide précieuse pour la formalisation du projet professionnel, la constitution d'un carnet d'adresses, ou l'aide à la mobilité géographique. Cette forme de mobilité se heurte fortement à la concurrence des cadres supérieurs du privé, souvent beaucoup mieux préparés en termes de connaissances du monde de l'entreprise et des langues étrangères.

Il reste que les fonctions dites « corporates » : gestion financière, ressources humaines, affaires juridiques, fonctions d'audit, animation de réseaux sont appelés à se développer dans l'entreprise et que les administrateurs civils du ministère de l'intérieur paraissent bien préparés à les occuper, dès lors que les démarches et les relations avec les entreprises du secteur privé sont nouées dans la durée.

3.5.5. La mobilité à l'international et à l'Union européenne

Le ministère de l'intérieur, ministère régalien, n'a guère de culture internationale. De fait, il y a encore quelques décennies, les évolutions du monde ne comportaient que très peu d'influence sur ses activités. Cette remarque s'applique aux deux champs d'activité principaux du ministère que sont le corps préfectoral et la police nationale et intéresse tant la coordination des services de l'Etat, la sécurité civile, la sécurité des personnes et des biens.

Or, le contexte de ces questions s'est largement internationalisé.

En matière de sécurité, les principales questions à résoudre ont aujourd'hui des racines à l'étranger (terrorisme, criminalité organisée, immigration, trafics divers, notamment d'êtres humains, de drogue, et d'armes).

En matière d'interministérialité, sans compter l'Outre-mer, une quarantaine de sous-préfets sont en poste dans des départements frontaliers, et ont pour la plupart, des problèmes très concrets à résoudre qui sont de facto transfrontaliers (questions d'environnement, de transports, de police, d'immigration ...). Très souvent, il est impossible de concevoir une stratégie de développement sans prendre en compte ce qui se passe de l'autre côté de la frontière, que ce soit par exemple les questions économiques ou sociales et notamment celles qui touchent les travailleurs frontaliers,

d'aménagement du territoire avec les agglomérations transfrontalières ou d'environnement avec les installations classées.

Il faut également noter que ces questions ne peuvent se résoudre que par une approche du type «confrontation-négociation» avec les autres pays, méthode de travail qui n'est pas dans la culture du ministère qui, s'agissant d'un domaine régalien, fonctionne plutôt sur le mode « ordre-exécution ».

L'internationalisation progressive du ministère est donc appelée à entraîner des impacts aussi bien sur les questions à traiter que sur la façon même de travailler et les emplois à pourvoir.

Cela doit conduire à la définition, en administration centrale, tant au sein de la mission aux affaires internationales et européennes que dans les directions du ministère de postes susceptibles d'être confiés à des administrateurs civils qui ont des expériences à l'international, que ce soit en ambassades, dans des organisations internationales ou auprès de gouvernements étrangers.

Outre leur valeur ajoutée propre, ce renforcement de la capacité internationale du ministère aurait aussi comme conséquence de résoudre la difficulté rencontrée par la DMAT pour affecter nos « internationaux » à leur retour de mission dans des postes valorisants, à l'égard de l'expérience acquise ou entre deux d'entre elles.

Il en est de même des questions européennes qui, à l'évidence, ne sont plus seulement un cas particulier des questions internationales. Le traitement des questions au niveau européen ne relève plus en effet de la diplomatie classique puisque la France a transféré une partie de ses compétences à Bruxelles, et que les décisions qui y sont prises s'imposent à elle. Il en va ainsi de l'immigration, du contrôle des frontières, de l'organisation du traitement de l'information policière, etc.

Il convient de remarquer qu'il n'est guère pertinent, dans la présente réflexion, d'opérer une distinction entre ce qui a été transféré aux organes de l'Union et ce qui continue de relever de la coopération intergouvernementale. Il suffit de noter que comme Schengen a créé un espace sans frontières les questions relevant du ministère de l'intérieur sont devenues des questions à traiter au niveau européen. Le mode juridique compte peu, ce qui importe, c'est de constater que ces questions ne peuvent plus, désormais, être traitées par les institutions françaises seules ce qui conduit à faire du champ de l'Union européenne un espace de mobilité professionnelle à privilégier.

3.5.5.1. Les opportunités de l'Union européenne

3.5.5.1.1. Les emplois européens

Sur les 35 000 agents dont 16 000 de catégorie A que comptent les institutions européennes, 4 500 sont français dont 2 500 de catégorie A. La Commission à elle seule compte 22 000 fonctionnaires, soit les deux tiers du total, les français sont les plus nombreux devant les allemands, les belges et les italiens. Le Conseil pour sa part comporte 2 600 agents dont 412 de catégorie A dont 45 français. Au Parlement européen qui compte 4 000 agents, on a surtout une représentation du personnel des groupes politiques. Les français sont moins bien placés en nombre. On dénombre 110 agents, soit un chiffre inférieur à celui des britanniques et des

allemands. La France est également très bien représentée à la Cour de justice, où le français est la seule langue de délibéré et à la Cour des comptes.

Avec l'élargissement de l'Union européenne, la pression des nouveaux Etats membres est forte et la France fait partie des Etats qui sont appelés à rendre des postes. Au plan des emplois de responsabilité, les années à venir seront difficiles aussi, cette voie ne paraît pas la plus facile à explorer, pour des administrateurs civils du ministère sauf à passer les concours de l'Union, comme l'a fait l'une d'entre nous, dans la mesure où pour les postes de responsabilité les candidatures internes sont largement privilégiées.

En revanche, le ministère pourrait sans doute opportunément s'intéresser aux emplois que les agences de l'Union vont être amenées à proposer. Il en est ainsi par exemple de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (Frontex) créée pour améliorer la gestion intégrée des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne. Créée en 2004, elle se met en place et devrait être amenée à recruter.

3.5.5.1.2. Les experts nationaux détachés

3.5.5.1.2.1. Une voie prometteuse

La voie des experts nationaux détachés, récemment encouragée par le Premier ministre dans sa circulaire du 29 septembre 2006 relative à la mise à disposition d'experts auprès des institutions européennes et échanges de fonctionnaires, apparaît très porteuse de débouchés nombreux et intéressants.

Plus de 1000 experts nationaux détachés sont aujourd'hui recensés dont près de deux cents français. Si l'arrivée des END français, qui remonte aux années 1990, est relativement récente leur nombre est aujourd'hui supérieur à celui des britanniques et à celui des allemands, les ministères de l'économie et des finances et de l'équipement et des transports étant les plus gros contributeurs.

Au titre du ministère de l'intérieur, onze administrateurs civils sont en poste pour le compte de l'Union européenne soit en qualité d'expert national détaché, soit de conseiller pré-adhésion. C'est un chiffre historiquement haut et qui devrait se maintenir avec la préparation de la présidence française de l'Union européenne du second semestre 2008.

Si l'accès aux emplois de conseiller pré-adhésion à l'Union européenne, appelés aujourd'hui conseillers résidents de jumelage (on est soit conseiller résident pour 18 mois, soit chargé de mission pour 6 mois) suppose de connaître la langue du pays concerné.

Les emplois d'END sont désormais inscrits dans les parcours professionnels du ministère dans la mesure où, ainsi que pour les postes à la Représentation permanente⁸, c'est le ministère de l'intérieur qui désigne le titulaire, assurant sa rémunération.

⁸ Deux administrateurs civils sont en poste à la Représentation permanente, étant entendu que le poste de chef du service « Justice affaires intérieures » est aujourd'hui confié à un magistrat, au titre du principe de l'alternance

Le séjour des END est de deux à quatre ans, sous forme de mise à disposition, sur le budget du ministère de l'intérieur, sur des postes théoriquement d'assistant à un haut fonctionnaire de l'Union européenne mais la prise de responsabilité est possible. Compte tenu de la spécificité de ces emplois, le taux de rotation est important. Ils constituent ainsi de réelles opportunités, compte tenu des évolutions institutionnelles en cours et de la place croissante prise par l'environnement et le droit européen dans notre système administratif.

3.5.5.1.2.2. Des métiers à préciser

Il est certain que la logique administrative ne préside pas à l'arrivée à Bruxelles d'un administrateur civil du ministère de l'intérieur ou d'un sous-préfet et relève souvent de l'opportunité. Soit un emploi d'END se présente au moment de la mobilité, soit le fonctionnaire intéressé le trouve par lui-même, le site du SGAE diffusant désormais les fiches de poste des emplois vacants. Mais d'évidence, des domaines comme la justice, les affaires intérieures où le régalien pur est influencé par l'Union européenne constitueront des opportunités d'accueil au même titre que la coopération policière pour laquelle le corps préfectoral est attendu.

Il en est de même des problématiques d'administration territoriale avec le couple décentralisation/déconcentration et de celles de fonction publique et de formation des fonctionnaires avec la création ou la restructuration d'écoles d'administration publique.

La question des métiers apparaît ainsi comme cruciale et il serait opportun de pouvoir répertorier les postes qui, à Bruxelles, conviendraient pour des administrateurs civils et des sous-préfets, au titre des métiers qui sont ceux des administrateurs civils du ministère de l'intérieur.

Le rapport récent réalisé par les experts nationaux détachés du ministère de l'intérieur intitulé « Sept bonnes raisons d'effectuer une mobilité professionnelle au sein des institutions européennes »⁹ identifie, à partir des compétences de la Commission, les métiers pour lesquels il y a une adhérence forte avec les missions des administrateurs de notre ministère. L'approfondissement de ce premier travail, avec identification des compétences nécessaires, facilitera la construction de parcours professionnels.

Une démarche similaire devrait d'ailleurs être faite vis-à-vis du secrétariat général pour les affaires européennes, structure dans laquelle il serait utile qu'il y ait un plus grand nombre d'agents originaires du ministère de l'intérieur.

Il reste que la question du retour et de la valorisation de l'expérience acquise est aussi difficile à résoudre au retour de Bruxelles que pour une autre mobilité, la DMAT ayant du mal à proposer des postes en adéquation avec les compétences acquises.

Les emplois de SGAR paraissent à même d'accueillir d'anciens END, mais d'autres champs sont à explorer comme celui des grands projets du type de celui de l'usine Toyota de Valenciennes ou, par exemple, des pôles de compétitivité, dont la problématique du management est posée, et

⁹ « Sept bonnes raisons d'effectuer une mobilité professionnelle au sein des institutions européennes » – rapport à l'initiative des END en poste à Bruxelles en 2004-2005, coordonné par Agnès Pinault

pour laquelle les fonctionnaires qui sont passés par Bruxelles ont une vraie valeur ajoutée à apporter.

Il est sûr que ce type d'emploi n'est pas suffisamment pris en compte aujourd'hui comme une étape importante d'un parcours professionnel. Une des façons de le valoriser serait probablement de créer une tête de réseau capable de donner des instructions ou du moins susceptible de coordonner leur action et de la capitaliser, à l'instar de ce que fait le ministère des affaires étrangères.

L'absence de fonctionnement en réseau de ces personnels constitue également un handicap. A cet égard la proposition faite en 2005 par l'ACPHFMI pour créer un cercle des anciens et nouveaux END ne demande qu'à prospérer. Ce réseau pourrait d'ailleurs très utilement s'enrichir des membres du corps préfectoral et des personnels qui, dans les préfetures frontalières, traitent des dossiers internationaux.

3.5.5.2. L'international et ses perspectives

Notre ministère peut offrir quelques postes à l'international, hors Union européenne, aussi bien dans les organisations internationales que comme conseiller de gouvernements étrangers ou de directions d'administration centrale.

Il y a ainsi des détachements possibles auprès d'organismes comme Civipol ou France coopération internationale. On est détaché sur un contrat pour exercer une mission internationale. La difficulté rencontrée est celle de la spécialisation sur ce type de poste dans un domaine particulier qui conduit à des rigidités fortes pour sortir de la filière.

Il existe aussi la coopération avec les pays étrangers comme assistant technique auprès de gouvernements ou d'administrations publiques. La DMAT peut avoir des demandes pour des postes, dont elle assure la publication, mais qui se soldent souvent par une absence de candidatures. Il en est ainsi actuellement d'un poste vacant auprès du directeur général de l'administration territoriale du Bénin.

Parallèlement, pour ce qui est des postes en ambassade, il semblerait que le ministère des affaires étrangères ait des difficultés à proposer des postes à des agents qui ne font pas partie de la sphère diplomatique. A l'inverse, la DMAT fait état de déconvenues qu'elle aurait rencontrées avec des collègues pour des affectations sur ce type de poste.

Il reste que des perspectives de débouchés de mobilité paraissent exister, tant compte tenu des perspectives nouvelles d'élargissement de l'Union européenne que du développement des questions multilatérales ou de l'internalisation de problèmes internationaux, ainsi par exemple de la maîtrise des flux migratoires. Le modèle administratif français est aussi très recherché dans le monde, et parallèlement les bureaux français de consultance et les organismes des Nations unies ou la Banque mondiale semblent offrir de nombreux postes. Une prise de conscience est nécessaire pour aider à les concrétiser.

3.6. Sixième proposition : la diversification des parcours notamment en fin de carrière

La prise en compte des fins de carrière est apparue dans le cadre de l'enquête comme une préoccupation majeure des administrateurs civils.

Un départ conséquent des administrateurs civils nés lors de la période du « baby boom » est programmé au cours des dix prochaines années.

Il n'est pas certain que ce départ suffise à résoudre mécaniquement le problème du déséquilibre entre le nombre important d'administrateurs civils relevant de cette classe d'âge et la relative pénurie de postes de débouché disponibles pour répondre à cette offre potentielle.

En effet, trois facteurs peuvent se combiner pour contrecarrer cette évolution :

- l'allongement prévisible de la durée de carrière moyenne consécutif à l'allongement de la durée de cotisation requise pour bénéficier d'une pension à taux plein ;
- la règle implicite de gestion du corps qui limite l'accès des administrateurs ayant dépassé un certain âge à certaines fonctions ;
- la rétractation possible et justifiée des organigrammes, et donc des postes de débouché qu'ils comportent, sous l'effet des politiques de modernisation de l'Etat.

La mobilité professionnelle peut être, sous certaines conditions, une solution attractive pour des administrateurs civils chevronnés, et, en tout état de cause, une alternative à la démotivation lors d'une fin de carrière sans perspective professionnelle ni financière.

3.6.1. La mobilité comme alternative aux carrières « ascendantes »

Tous les administrateurs civils ne deviendront pas ou ne resteront pas chefs de projet, sous-directeurs, chefs de service, directeurs d'administration centrale ou préfets.

Cette situation ne doit plus aujourd'hui être vécue comme un échec par les administrateurs civils concernés. Il conviendrait qu'elle puisse être vécue comme une éventualité envisageable.

Trois conditions doivent être remplies pour qu'il en soit ainsi :

- la mission alternative proposée doit être gratifiante, étant bien entendu que les critères de la gratification peuvent être à la carte ;
- la mobilité ne doit pas résulter de la seule initiative des intéressés, mais doit être organisée par le ministère de l'intérieur (voire au niveau interministériel), ce qui donne sa crédibilité à la réalité de l'alternative ;
- les conditions matérielles (rémunération, principale et accessoire, indemnisation des frais) doivent être attractives.

Les administrateurs pourraient se voir davantage confier la réalisation de missions opérationnelles ponctuelles, pour un projet précis et une durée limitée, par voie contractuelle auprès d'un directeur d'administration centrale ou d'un préfet en poste territorial, l'attractivité d'une mobilité géographique choisie pouvant être un argument important dans ce dernier cas.

En outre, pour tenir compte du fait que les administrateurs ne seront pas tous nommés dans des corps de débouché et qu'ils ont un déroulement de carrière plus court (il s'agit d'un corps à deux grades qui ne débouche pas sur la hors échelle D ou E), un travail interministériel prospectif est mené par la DGAFP sur des emplois fonctionnels de type « fin de carrière ».

En effet les administrateurs disposent de quelques corps de débouché (notamment au ministère des finances), mais tous n'y seront pas nommés.

Les nouveaux emplois devraient être des emplois fonctionnels positionnés :

- soit au niveau des chefs de bureau et de fonctions transversales, mais cette idée pourrait être rapidement abandonnée car elle va introduire une difficulté avec les emplois fonctionnels de chef de bureau ouverts aux attachés et, surtout, elle pose un réel problème de définition de grille indiciaire, entre celle des AC et celle des sous-directeurs,
- soit dans des fonctions d'expert ou de conseiller de haut niveau : dans ce cas, il conviendrait sans doute de revoir et adapter la définition des emplois de directeur de projet.

Enfin se posent également les incidences liées à la réversibilité des progressions de rémunération. Il n'est pas rare en effet après un emploi fonctionnel, soit de passer par un « trou d'air » avant de retrouver un autre emploi fonctionnel, soit de voir diminuer définitivement son traitement parce qu'on ne retrouve pas ensuite un emploi équivalent. Un système d'indemnité compensatrice limitée dans le temps ou de « lissage » suite à un retour d'un emploi fonctionnel pourrait être envisagé pour amortir ces situations de perte temporaire de niveau de rémunération.

Enfin, les perspectives de débouché élargi en milieu ou dernière phase de carrière dans un corps d'inspection paraissent une piste prometteuse.

Ainsi, les réflexions sur l'accroissement des débouchés se traduisent par de nouvelles mesures qui sont aujourd'hui matérialisées pour l'inspection générale des finances (IGF) et qui semblent en voie d'aboutir pour l'inspection générale de l'administration (IGA) et l'inspection générale des affaires sociales (IGAS). Celles-ci se traduisent par l'élargissement des tours extérieurs dans les grades d'inspecteur, à l'IGF et à l'IGA, et par des possibilités d'intégration après détachement, dans ces trois corps d'inspection à vocation interministérielle.

Ainsi l'IGF a-t-elle prévu récemment dans son statut (autorisé par le décret n° 2006-1213 du 4 octobre 2006 modifiant le décret n° 73-276 du 14 mars 1973 relatif au statut particulier du corps de l'inspection générale des finances) l'élargissement du tour extérieur pour autoriser l'accès au grade d'inspecteur d'un administrateur pour deux inspecteurs adjoints (au lieu de 1 sur 3 auparavant).

L'IGAS a également adopté cette proportion de 1 pour 2, et l'IGA devrait bientôt aligner son propre statut sur ces dispositions.

Le statut de l'IGF permet, en outre, d'intégrer maintenant des administrateurs qui ont été accueillis en détachement dans le corps d'inspection et « qui ont fait preuve d'une valeur exceptionnelle et (lorsqu') ils apportent une compétence ou une expertise particulière ». L'IGA et l'IGAS devraient également aligner leurs nouveaux statuts sur ces dispositions.

3.6.2. Les secteurs d'activité potentiels à l'extérieur du ministère

La variété de l'expérience des administrateurs civils chevronnés du ministère de l'intérieur, en dernière partie de carrière, les rend aussi aptes à rendre des services appréciables dans des domaines très divers, où leur capacité d'expertise et de management peut apporter un concours précieux.

Ils peuvent tout d'abord se voir confier la réalisation de missions opérationnelles ponctuelles (à l'initiative des préfets ou des directeurs d'administration centrale). On peut ainsi envisager, dans la ligne des recommandations du rapport de l'ACPHFMI sur le renforcement de l'Etat territorial¹⁰ que ce dernier bénéficie de soutiens de la part d'administrateurs civils en fin de carrière.

L'apport de ressources humaines de haut niveau complémentaires de celles des membres du corps préfectoral ne peut que faciliter les réponses que l'administration territoriale est conduite à apporter à des besoins nouveaux liés à sa mutation et à sa recherche de renforcements techniques.

Des missions ponctuelles liées à un évènement particulier ou des missions de coordonnateur de projet pour la mise en œuvre d'actions spécifiques, départementales, interdépartementales, interrégionales ou interministérielles confiées à un préfet auprès duquel ils assureront cette mission, peuvent être retenues.

Ils peuvent également concourir à la formation initiale ou continue d'un grand nombre de corps de fonctionnaires, mais aussi de salariés du secteur privé, voire d'étudiants (possibilité étendue d'être chargé de cours ou de conférence à l'Université ou dans des écoles supérieures dans des domaines juridiques ou économiques ou encore sous la forme de parrainages, par exemple).

Ils peuvent aussi assurer la direction et la gestion d'associations importantes et de fondations, qui constituent bien souvent des relais de l'action publique, d'organismes mutualistes, socioprofessionnels, consulaires, de fédérations sportives.

Leurs compétences professionnelles les prédisposent aussi à produire des travaux d'études, sur des sujets extrêmement variés, commandités par des organismes publics ou privés, à réaliser des audits d'organisations publiques, à organiser le placement externe au profit de leurs collègues.

Cette énumération n'est pas exhaustive, mais, quoiqu'il en soit, l'exploration et la valorisation de ce potentiel implique une prise en charge spécifique par les services du ministère de l'intérieur.

3.6.3. Gestion des ressources humaines : regard sur de nouvelles perspectives

¹⁰ Publié en 2004 sous la direction de François Lucas et Sophie Thibault « Propositions pour un renforcement de l'Etat territorial¹⁰ »

Justifiant s'il le fallait encore les réformes organiques exposées dans le cadre de la troisième proposition de ce rapport (transparence de la gestion), il s'agit d'une véritable fonction que l'on peut qualifier de nouvelle tant elle prend une dimension importante.

Il n'est pas exclu que la mission proposée dédiée aux fins de carrière nécessite une adaptation, voire une reconversion de l'administrateur civil intéressé. La DRH doit pouvoir proposer la formation qui permettra à cet administrateur d'envisager sans appréhension une évolution de carrière. La variété des besoins potentiels milite pour que la sous-direction chargée de la formation cherche à mobiliser la capacité des divers organismes de formation de l'administration dans le cadre d'une mise en réseau de cette capacité. Là encore, cette mise en réseau peut être utile à bien d'autres profils que les administrateurs civils en fin de carrière.

Ensuite, ces efforts risquent de demeurer largement inopérants s'ils ne sont pas accompagnés d'une incitation matérielle à la mobilité en fin de carrière : il serait souhaitable que le ministère de l'intérieur en définisse les modalités : l'allocation d'un régime indemnitaire sinon attractif, qui ne conduise pas du moins à une régression de rémunération dissuasive, est sans doute la voie la plus facile liée à la fonction à mettre en œuvre, mais l'attribution d'un échelon exceptionnel sous condition fonctionnelle, le cas échéant, pourrait aussi être envisagée.

Enfin, il est possible et même vraisemblable qu'une telle évolution dans la recherche de débouchés nécessite une évolution concomitante du cadre juridique statutaire applicable aux administrateurs civils, voire l'engagement d'une réflexion sur les pratiques d'externalisation innovantes que pourrait soutenir le ministère de l'intérieur.

De même, un appui financier pour ceux qui voudraient créer leur entreprise pourrait-il être envisagé ? Des offres de formation spécifiques pour des reconversions dans le privé devraient-elles être mises en place ?

Ce sujet pourrait constituer un gisement de possibilités qui pourrait se muer en une obligation pour l'administration à l'égard de ceux qui souhaiteront à partir d'un certain âge pouvoir continuer à exercer une activité tout en poursuivant leur carrière, en la diversifiant et en utilisant leur expérience pour d'autres métiers.

3.7. Septième proposition : l'appui d'intervenants externes à l'administration

L'accompagnement des démarches, les bilans de compétences, les formations, l'accompagnement constitueraient autant de partenaires que de procédures utiles dans cet esprit.

Il apparaît en effet que dans les démarches de mobilité, quel que soit le degré d'implication du gestionnaire de carrière, le recours à un appui ou à une interface externe semble utile tel que cela ressort au terme des entretiens menés auprès de DRH comme de professionnels du conseil en ce domaine.

Pour autant, les types de prestataires vers lesquels peuvent se tourner les gestionnaires sont diversifiés comme la nature de leurs appuis ou des « outils » préconisés.

3.7.1. Les « chasseurs de tête »

Quatre d'entre eux, spécialisés dans le recrutement de cadres supérieurs ou dirigeants de collectivités territoriales ou de grands groupes publics ou privés, ont été auditionnés par des membres du groupe de travail.

Il en ressort que leur perception des administrateurs civils du ministère est plutôt bonne, mettant en avant leur connaissance en règle générale, du « terrain » et du monde politique avec une certaine tendance à conserver fortement des attitudes ou des réflexes très caractéristiques d'un « représentant de l'État ». Pour autant, ces cabinets sont avant tout au service des collectivités ou des entreprises qui recrutent. Aussi utilisent-ils tous les canaux possibles et notamment des carnets d'adresses bien au-delà des services gestionnaires de hauts fonctionnaires ! N'hésitant pas à contacter directement les intéressés qui présentent, pour eux, les meilleurs profils (ENA + autre grande école, de moins de 40 ans, ayant déjà une solide expérience du terrain...), ils peuvent se trouver en concurrence avec les services gestionnaires qui avaient plus ou moins programmé ces hauts fonctionnaires dans un déroulement de carrière interne.

À l'inverse, les cabinets de chasseurs de tête, s'ils reconnaissent recevoir souvent des services gestionnaires des candidats correspondant au profil qu'ils demandent, se montrent beaucoup moins enthousiastes sur de nombreuses candidatures présentées par les administrations qui n'ont pas le profil pour être « proposable à un seul de leurs clients ».

Les contacts avec ces cabinets sont donc une piste à usage limité, voire dangereuse pour le vivier interne s'il n'y a pas une « négociation » sur un code de bonne conduite avec ces cabinets qui pourraient en échange de la transmission de très bons profils, essayer de placer des candidats aux C.V. moins brillants sur des postes peut-être un peu moins prestigieux que ceux de DGS ou de cadres dirigeants de société.

On peut rapprocher de cette catégorie de « chasseurs de têtes », les cabinets spécialisés dans l'intérim de haut niveau (pour des postes de « management de transition ») dont la piste pourrait être explorée. Des employeurs de plus en plus nombreux cherchent le concours de cadres supérieurs d'expérience (seniors) comme directeur de projets d'implantation, travaillant pour eux entre quelques mois et deux voire trois ans, sans avoir à les recruter.

3.7.2. Les cabinets experts en bilans de compétence

Le développement des bilans de compétences qui aideront le candidat à la mobilité à identifier ses points forts et les traits caractéristiques de son expérience professionnelle suppose le recours à des cabinets experts qui se placent cette fois dans une relation fournisseur-client avec les services gestionnaires en proposant des bilans de compétence pour les cadres désireux de faire un point fixe avant une étape importante de leur carrière.

Les bilans de compétence ont tardé à se mettre en place dans les administrations mais semblent se développer au regard des évaluations assez positives établies par les administrations qui y ont recours. Au point que pour certaines, c'est un point d'étape obligé, à l'image de la procédure développée par le CNFPT pour les administrateurs territoriaux.

Outre les enseignements attendus de l'expérimentation du ministère (cf. supra), la position de l'ACPHFMI est affirmée en la matière. Le recours au bilan de compétences est trop souvent proposé aux collègues qui ont une difficulté de carrière afin de faciliter une issue professionnelle, ce qui est louable, mais inutilisé pour les collègues plus jeunes. Or ceux-ci pourraient être intéressés par cette pratique pour donner un tour nouveau à leur vie professionnelle, par exemple, au retour de mobilité ou au moment du choix du second poste après mobilité alors que leur jeune âge ne leur permet pas d'être nommés sur un emploi de responsabilité interne au ministère de l'intérieur, à échéance rapprochée.

3.7.3. Les cabinets de conseils et d'accompagnement des démarches

Un troisième type d'organisme peut apporter un appui précieux car il est très tourné vers les candidats à la mobilité, ou du moins à une évolution de carrière et constitue une étape supplémentaire en matière de mobilité par rapport à la réalisation des seuls bilans de compétences.

Il s'agit des cabinets de conseil qui proposent une palette très diversifiée de réponses en termes de bilans professionnels, de conseils d'orientation, de préparation et d'accompagnement d'une démarche de mobilité pouvant aller jusqu'à des contrats de placement extérieur.

Des représentants du groupe d'études ont ainsi eu l'occasion d'auditionner la responsable d'un tel cabinet, dit de « coaching de transition » ou d'accompagnement au changement, dont l'approche apparaît assez polymorphe, de transition et « à la carte » en fonction des cas rencontrés.

En effet, si l'on reste sur le champ de l'accompagnement à la mobilité externe, il est nécessaire que le candidat puisse réfléchir à son projet, à court comme à moyen terme, à ce que cela va lui apporter comme à ce que cela apportera à l'institution (en collectivité, dans un établissement public, en entreprise...) en fonction des points forts de son expérience. Des informations pourront lui être utilement fournies sur l'environnement professionnel qu'il souhaite rejoindre et des conseils de comportements pourront lui être utilement prodigués.

Un appel d'offres pourrait être lancé vers certains de ces cabinets, par le service gestionnaire, en identifiant sans doute dans le « cahier des charges » les différents niveaux d'interventions demandés et les prestations fournies.

C'est la solution qui a été retenue par un ministère pour les membres de son cabinet, compte tenu de l'échéance présidentielle de l'année 2007. Le programme d'accompagnement comprend quatre grandes phases avec réalisation d'un bilan de compétences et d'aptitudes en vue de la construction de projets professionnels, l'aide à l'élaboration d'une stratégie de recherche d'emploi, l'appropriation des techniques de recherche d'emploi et l'accompagnement opérationnel pendant la phase de recherche.

Un bilan de cette initiative sera à faire le moment venu mais elle constitue une démarche innovante qui pourrait être importée avec profit au ministère de l'intérieur.

Enfin, il faut citer, pour mémoire, les interventions externes de structures de formation qui peuvent aider à une mise à niveau intensive des candidats à la mobilité, notamment en langues, en comptabilité privée, en droit des affaires, en législation sociale, etc....

3.8. Huitième proposition : la nécessité d'une étude prospective

3.8.1. Un métier qui évolue

Qu'est ce qui dans le contexte d'intervention de l'administration de l'Etat, dans les missions confiées à cette administration, et dans ses méthodes de travail, va changer, faisant ainsi évoluer le métier d'administrateur civil ? Telle est la question que les membres du groupe de travail se sont posés au cours de leur réflexion.

En premier lieu, l'environnement dans lequel vit notre pays évolue. La mondialisation des échanges suppose que la France et l'Europe ne soient plus isolées. Elles doivent projeter les conséquences de leurs actions dans un contexte mondial mais peuvent aussi s'inspirer des solutions pratiquées ailleurs. L'emploi des finances publiques qui laisse de moins en moins de marge de manœuvre aux Etats, provoque des phénomènes de concurrence entre les Etats, notamment sur le plan fiscal. Le bon usage des fonds publics devient un impératif. Ainsi la LOLF fait-elle de chacun le gestionnaire de ses ressources humaines et financières. De même, le besoin de transparence devient une exigence démocratique : ce n'est plus la confidentialité mais la transparence qui crée dorénavant la légitimité des décisions, d'autant plus lorsque le coût social en est lourd.

En second lieu, les missions de l'Etat évoluent. Celui-ci se désengage peu à peu des missions traditionnelles, du moins en terme d'intervention directe, ce qui peut donner l'impression d'une moindre intervention de l'Etat dans ce qui fait la vie quotidienne de nos concitoyens : l'activité économique, l'information, la culture, le champ social, le tout au profit des entreprises, des associations, des collectivités territoriales, quitte à engager des partenariats avec ces entités. Par ailleurs, l'Etat doit s'investir dans des domaines radicalement nouveaux qui conditionnent l'avenir de la société, d'une part dans le domaine de l'environnement et du développement durable, des nanotechnologies, de la bioéthique ; et d'autre part, dans des interventions ciblées vers des publics très spécifiques menacés d'exclusion, avec de nouveaux savoir-faire et de nouveaux modes d'action à développer.

En troisième lieu, l'Etat doit évoluer dans ses méthodes d'action. Il doit adopter une organisation lui permettant une souplesse accrue avec des équipes moins nombreuses, des structures moins permanentes, une hiérarchie et une autorité moins spontanément mise en avant. Il deviendra nécessaire de trouver des solutions plus innovantes et adaptées à chaque cas et de développer des méthodes d'expérimentation.

L'Etat doit s'engager résolument dans la culture du partenariat et de la négociation : l'administration agira de plus en plus avec d'autres acteurs pour déterminer des objectifs communs et des actions coordonnées. Il sera nécessaire également de pouvoir dialoguer avec des intervenants ayant des spécialités toutes différentes (universitaires, syndicats, médecins, ingénieurs ...). Pour ce faire, l'Etat devra développer ses méthodes d'évaluation et remettre en

cause périodiquement ses dispositifs, il devra également de plus en plus responsabiliser ses représentants sur les coûts et les moyens engagés.

L'ensemble de ces évolutions va emporter de profondes modifications de l'exercice du métier d'administrateur civil.

Celui-ci devra se montrer plus ouvert sur les autres pays et les autres acteurs, afin d'engager des relations partenariales efficaces et de s'inspirer de solutions extérieures. Il devra être plus ouvert aussi sur le secteur privé avec un rapprochement des problématiques de la gestion des ressources humaines et de celle des performances.

La charge de responsabilités de l'administrateur civil en matière de gestion des ressources humaines et budgétaires va également s'alourdir. Quel que soit son domaine d'activité l'administrateur civil devra constamment garder présentes à l'esprit les conséquences en moyens humains et financiers de ses actions.

L'administrateur civil devra maîtriser des compétences en matière de négociation dans un contexte où tout, même l'autorité, pourra être remise en cause et devra donc se négocier.

L'administrateur civil devra être plus innovant et créatif dans les solutions proposées (avec un recours accru aux solutions extérieures et à l'expérimentation - ce qui implique aussi la dédramatisation de l'échec et son intégration dans une démarche de progrès).

Il devra être à même de maîtriser les techniques de communication dans un tissu partenarial plus complexe et face à une exigence de transparence qui ne peut que s'accroître, avec nécessité d'adapter son niveau de discours à une multitude d'interlocuteurs (des hyperspécialisés aux exclus).

Son domaine d'action sera plus transversal, les problèmes complexes se posant à l'administration faisant appel non plus à un seul département ministériel ou direction, mais à plusieurs (ce qui implique de faire passer au second plan la concurrence entre ministères ou directions).

Enfin, l'administrateur civil sera plus « évaluateur ». L'évaluation en se généralisant ne peut plus être le monopole de quelques corps ou institutions mais devra être intégrée à l'action ; ce qui suppose de pouvoir prendre une distance critique, y compris avec sa propre action. Sans exclure que des notions comme celle de planification, pour les grands dossiers qui attendent l'administration (environnement, énergie, technologies, réformes diverses), puissent revenir au goût du jour.

3.8.2. Un éclairage nécessaire

Il est toujours complexe de partir d'éléments d'observations dans des temps et des circonstances particulières pour en déduire des généralités sur l'avenir. Une première approche brute de cette étude, des résultats de l'enquête, des informations rendues disponibles sur l'évolution du corps préfectoral et des administrateurs civils ne permettent pas d'identifier les tendances lourdes, ou peu sensibles, des risques, des opportunités et des ruptures, pour modeler les visions stratégiques destinées à mieux maîtriser le futur sur la gestion de nos carrières.

On ne peut plus se contenter aujourd'hui d'un discours très général sur l'emploi de demain ou l'idée selon laquelle les évolutions naturelles liées aux départs massifs à la retraite d'ici une dizaine d'années faciliteront de manière passive les trajectoires individuelles de carrière.

Les tentatives de définition du métier d'administrateur civil sont éloquentes. Ce métier indéfinissable, peu connu, et pourtant de très haut niveau, qui se ramène au terme de généraliste dont le parcours de carrière montre que les capacités d'adaptation priment sur la valeur ajoutée professionnelle devrait interroger ceux qui l'exercent. Il semble impossible d'éclairer des parcours professionnels et d'anticiper des besoins de main d'œuvre s'il reste impossible de définir « à quoi » il sert.

3.8.2.1. Quels sont les enjeux ?

Le corps des administrateurs civils représente environ 3 000 personnes, dont 282 au ministère de l'intérieur.

Sur 282 administrateurs civils¹¹ au ministère de l'intérieur, 56 occupent des emplois de direction¹², donc 4 sont chefs de service, 42 sous-directeurs et 10 directeurs de projet. Bien que le rapport annuel présenté par le ministère ne le mentionne pas, un simple calcul à partir des chiffres présentés sur le vieillissement et la pyramide des âges montre qu'entre 2015 et 2025 la moyenne annuelle des départs à la retraite¹³ sera de 12,7 administrateurs civils, soit de 127 administrateurs civils en 10 ans.

De 2015 à 2025, il sera donc nécessaire de renouveler la moitié des effectifs du corps. Pour avoir une idée relative de l'importance de ce mouvement, il convient de rapporter ce montant de sorties à celui que l'on pourrait rencontrer dans le cadre d'une gestion où les durées de carrière étant de 40 ans, les flux sortants ne devraient représenter en moyenne qu'un quart de la population totale par décennie. Ce montant est le double de la moyenne théorique, en réalité il sera même plus important que celui qui est généré actuellement.

Si l'on poursuit l'extrapolation à partir des chiffres du rapport sur le taux de renouvellement, le départ de 12,7 administrateurs civils par an ne sera pas compensé par le nombre actuel de recrutement d'AC par an qui est de 6 en moyenne annuelle (dont 2,5 de provenance ENA). Il convient encore de noter que le nombre de recrutement ENA dans le corps connaît depuis quelques temps une tendance à la baisse en raison de la diminution des effectifs des promotions.

Ce taux de remplacement de un pour deux départs correspond aux objectifs affichés en matière de réforme de l'Etat. Il est lié aux évolutions du rôle de l'Etat qui est appelé à se modifier profondément. Ces évolutions devront s'accompagner d'une mutation en profondeur des organisations.

¹¹ Numéro spécial pour l'Assemblée générale de l'Association du corps préfectoral et des hauts-fonctionnaires du ministère de l'intérieur – chiffres du 1^{er} octobre 2006

¹² Ne sont pas pris en compte les emplois de directeurs (DRH, DGCL, DEPAFI) qui sont comptabilisés avec les emplois de préfet

¹³ Hypothèse d'un départ à 65 ans

3.8.2.2. Pourquoi une étude prospective est-elle nécessaire ?

Bien qu'elle apparaisse comme stratégique et politique au sein du ministère de l'intérieur, la gestion des ressources humaines n'est pas toujours identifiée comme une fonction noble au sein de l'Etat. C'est ainsi que s'explique aujourd'hui l'absence d'outils de gestion prévisionnelle des emplois, des métiers et des compétences. Même si cette démarche apparaissait dans les années quatre-vingt comme un moyen de réhabiliter le moyen terme dans la décision des ressources humaines, elle n'est en fait dans la pratique restée qu'au niveau d'une simple technique¹⁴ plus ou moins développée selon les ministères et selon les emplois.

Alors que les techniques de gestion prévisionnelle des emplois sont restées très dépendantes des impératifs à court terme de la stratégie en matière de ressources humaines, la prospective des métiers se situe dans le temps long.

Le travail et les métiers évoluent sous l'influence de facteurs qui sont traditionnellement présentés dans l'ordre suivant : économiques, démographiques, culturels et sociaux, technologiques et enfin organisationnels.

Compte tenu de ses évolutions démographiques et du caractère plutôt fictif de son interministérialité, le corps des administrateurs civils pourrait s'apparenter à un corps en voie d'extinction. Sans débouché interne et favorisant peu la mobilité, soumis à la concurrence des corps techniques dans certains ministères, il est amené à s'amenuiser sans pouvoir se regrouper. Si rien n'est opéré à long terme en matière de réflexion sur la plus-value de notre métier, la question de son devenir au sein des administrations centrales devra se poser.

3.8.2.3. Sur quelle période ? Sur quel thème ?

L'avenir considéré doit permettre de laisser le temps suffisant pour le préparer. Une analyse prospective des métiers sur la période 2010 – 2020 s'inscrit dans une vision de construction des futurs possibles, donc sur la recherche de faits émergents qui permettront de dresser des futurs possibles en termes de compétences, d'activités et de formations.

La prospective des métiers des administrateurs civils au ministère de l'intérieur doit permettre d'apporter un éclairage sur les parcours professionnels, la mise en place de filières, et l'anticipation de ses besoins.

Les questions qu'il conviendrait de poser sont les suivantes :

- le métier des administrateurs civils est-il toujours adapté aux besoins de l'administration tels que nous pouvons les prévoir dans la dizaine d'années à venir ?
- une administration moderne doit-elle faire primer l'interministérialité ou s'organiser en administrations spécialisées ?
- le devoir du ministère de l'intérieur n'est-il pas de reprendre le sujet de l'interministérialité alors même qu'il est en régression dans tous les ministères ?

¹⁴ Quelle prospective pour les métiers de demain ? L'apport des observatoires de branche – juillet 2005 – le Plan

3.8.2.4. Qui est concerné par cette étude ?

Construire des parcours professionnels, c'est ce que cherchera à faire le Secrétariat général de l'administration créé auprès du Premier Ministre par le décret du 21 avril 2006. Il aura à travailler sur l'ensemble de l'encadrement qu'il soit supérieur ou dirigeant. Il va, en particulier, chercher à connaître et à élargir les viviers. Le réseau de l'encadrement supérieur devra être piloté au niveau qui convient, en lien avec les structures en charge de la mobilité dont celle du ministère de l'intérieur.

L'observation des évolutions et l'identification des tendances apporteront, en parallèle, un éclairage en matière de formation.

Au sein du ministère de l'intérieur, une étude prospective du métier d'administrateur civil pourrait ainsi être confiée au Centre d'études et de prévision qui est directement rattaché au ministre de l'intérieur.

C'est là le meilleur moyen de préparer l'avenir et de réfléchir aux cheminements possibles ou à recommander à l'administrateur civil du ministère de l'intérieur de demain qui ambitionne une vie professionnelle mobile, valorisante et aux responsabilités croissantes.

Et si l'opportunité semble avérée, pourquoi ne pas l'élargir avec profit à une étude prospective rassemblant l'ensemble des métiers du ministère de l'intérieur ?

4. Conclusion

Cette réflexion collective sur la mobilité professionnelle s'est attachée à définir le métier d'administrateur civil. Elle s'est appuyée à cet effet sur l'analyse d'un questionnaire adressé à l'ensemble des administrateurs civils et des sous-préfets du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et sur une série d'entretiens avec des professionnels de la gestion de l'encadrement supérieur.

Les éléments recueillis portent tant sur les critères favorables à la mobilité que sur les obstacles et freins relevés. L'examen exhaustif de l'ensemble de ces critères a permis de retenir huit axes de propositions pour favoriser la mobilité en toute transparence. Le travail réalisé par le groupe se veut le révélateur d'une mobilité désormais désirée, dont les modalités se préparent activement mais progressivement, aux antipodes d'un catalogue de solutions normalisées et/ou définitives, susceptibles de résoudre tous les cas de figures ou les difficultés rencontrées.

Certaines propositions susciteront vraisemblablement des réactions : tel est bien le souci des auteurs de ce document, soucieux de voir nos collègues s'approprier un sujet qui les concerne directement, ainsi que leur famille, au cœur même de leur vie professionnelle.

Pour autant, ces propositions reflètent le ressenti intérieur des administrateurs civils de notre ministère. C'est ce ressenti que la vice-présidence des administrateurs civils de l'association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur et le groupe de travail qui l'accompagne se sont efforcés d'exprimer.

Conformément au vœu du président Bertrand LANDRIEU et du bureau de l'association à l'origine de cette réflexion et des propositions émises, un large échange de vues s'est instauré entre les acteurs internes et externes à notre département ministériel. Le rapport se veut la synthèse fidèle des courants de pensées exprimées au travers des propositions préconisées.

Deux conditions irréfragables apparaissent cependant nécessaires, pour assurer le succès de ces mesures :

- l'absolue nécessité, pour notre ministère d'afficher une position incontestable sur l'importance qu'il attache à la mobilité professionnelle externe de ses cadres, avec des exemples de vie professionnelle réussie;
- la création, en son sein, d'une infrastructure dédiée et des outils d'accompagnement indispensables à sa réussite, pour conduire une réelle politique volontariste en matière de mobilité.

L'association, en harmonie avec le rôle de précurseur que lui confèrent ses statuts, a souhaité porter ces propositions à la connaissance des autorités habilitées du ministère de l'intérieur, seules juges de l'opportunité sur la suite qu'il conviendra de leur donner.

Pour notre part, en qualité qu'administrateurs civils du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, il nous appartient de faire vivre sans délai cette réflexion, de la nourrir et de la prolonger au fil du temps afin d'éclairer et de diffuser la mise en œuvre des bonnes pratiques.

Paris, le 1^{er} mars 2007