RECRUTEMENT ET SELECTION DU PERSONNEL

26 juillet 1966

Les modes de recrutement et de sélection du personnel sont étroitement liés à la conception que l'on se fait du fonctionnaire et de sa carrière.

Aux Etats Unis et dans les pays qui se rattachent à la conception américaine, la fonction publique est conçue comme un ensemble de tâches spécialisées, comme un ensemble de postes de travail. Le recrutement se fait en fonction des qualités requises pour chaque poste de travail. Le fonctionnaire est spécialisé; il doit acquérir une nouvelle spécialisation pour changer de poste de travail. Il n'existe pas de carrière au sens où nous l'avons vu dans une conférence précédente.

Dans le système français en revanche, la fonction publique est constituée par un ensemble de corps, ayant chacun une vocation distincte, mais recouvrant des emplois assez variés. Le fonctionnaire peut donc être affecté à des postes de travail assez différents, tout au cours de sa carrière, sans changer de corps; il devra être relativement polyvalent et sera recruté selon des procédés de caractère plus général que dans le système américain.

La définition des qualités requises pour entrer dans la fonction publique se fait donc au niveau du poste de travail aux Etats-Unis et du corps en France.

Par ailleurs, la tradition culturelle joue un rôle important dans les systèmes de recrutement. Dans les pays européens, l'attachement à la culture générale a plutôt conduit à vérifier un niveau de formation et de connaissances de bases plutôt que la possession d'une technique. En France, le recrutement est étroitement lié au système d'éducation. Les fonctionnaires sont classés en quatre groupes A, B, C et D, correspondant respectivement aux fonctions de direction et conception, d'application, d'exécution spécialisée et d'exécution non spécialisée. A chaque groupe correspond un diplôme universitaire ou scolaire sanctionnant un cycle d'études, par exemple, une licence d'université pour les fonctionnaires de catégorie A, le baccalauréat de l'enseignement secondaire por la catégorie B. La possession d'un diplôme est, en principe, une condition pour entrer dans un corps de la fonction publique française. Les connaissances qui correspondent à chaque diplôme et à chaque niveau d'éducation servent de base à la définition des épreuves de sélection qui ont ainsi un caractère assez universitaire.

Enfin, le système français de recrutement et de sélection est dominé par le principe du concours qui est strictement appliqué à tous les niveaux, sauf pour certains corps de catégorie D ou, au contraire, pour certains corps supérieurs pour lesquels la nomination est à la discrétion du Gouvernement (corps préfectoral, ambassadeurs).

D'une façon générale le recrutement et la sélection des fonctionnaires se font en France à un âge moyen de 20-25 ans, c'est-à-dire, au début de la vie professionnelle du fonctionnaire qui arrive ainsi directement, après concours, de l'école ou de l'université.

Cependant une partie des postes de chaque corps est réservée à un recrutement interne à l'Administration. Par voie de concours spécial ou par la procédure d'avancement, les fonctionnaires remplissant certaines conditions d'ancienneté notamment peuvent accéder aux corps de catégorie supérieure.

Plan: I - Le recrutement et la sélection externes à l'Administration

II - La sélection interne à l'Administration.

I - Le recrutement et la sélection externes à l'Administration

Le concours, qui est le mode d'accès normal à l'Administration, présente un caractère assez scolaire ou universitaire et joue surtout le rôle d'épreuve de sélection. Mais il est généralement suivi par un enseignement de caractère professionnel, donné dans une école spécialisée.

A - Le concours

Chaque concours est adapté aux caractéristiques du corps auquel il pourvoie. Par exemple on entre dans un corps technique (d'ingénieurs par exemple) en passant un concours à base d'épreuves de mathématiques et de physique; les concours d'accès aux administrations financières comportent des épreuves de législation financière. Ces épreuves sont largement fonction d'un programme d'enseignement scolaire ou universitaire. Elles ont surtout pour but de vérifier que le candidat a bien assimilé l'enseignement reçu et qu'il est capable, à partir des connaissances acquises, de cons-

truire un raisonnement sur un problème déterminé.

Les concours sont organisés par ministère et par corps. Ils sont donc très nombreux. Cependant certains concours ont un caractère interministériel car ils pourvoient à des corps de même caractère existant dans tous les ministères ou dans plusieurs. C'est le cas du concours d'entrée à l'Ecole Nationale d'Administration ou du concours "d'attaché d'administration centrale". Le concours d'entrée à l'ENA qui fournit les cadres supérieurs de l'administration sera tout spécialement étudié ici. Ce concours comprend quatre phases:

1 - L'établissement de la liste des candidats -

les candidats se font inscrire au siège de l'Ecole où l'on vérifie qu'ils remplissent les conditions requises; dans la catégorie "étudiants" il faut avaoir moins de 26 ans et être titulaire d'une licence de l'enseignement supérieur ou d'un titre équivalent. Puis le Ministre chargé de la fonction publique arrête la liste des candidats admis

à concourir. Il ne peut exclure un candidat pour des motifs politiques, ce que contrôle avec rigueur le Conseil d'Etat. Il peut en revanche exclure de la liste des candidats ceux qui, par leurs propos ou leur comportement, auraient manqué à la réserve que doivent observer des candidats à un poste supérieur de l'Administration. Le Juge administratif contrôle cette appréciation.

2 - La désignation du jury de concours -

le jury est désigné par le Ministre chargé de la fonction publique. Il comprend une dizaine de membres choisis au sein de l'Université et de la haute administration. Son président est toujours un homme de grand prestige - Ambassadeur, Conseiller d'Etat, Conseiller à la Cour des Comptes, etc. Le jury est entièrement indépendant du Gouvernement dans son appréciation de la valeur des candidats.

3 - Les épreuves du concours -

le concours d'entrée à l'ENA est, bien entendu, une vérification des connaissances des candidats. Mais il a aussi pour objet de vérifier les qualités de raisonnement et d'exposition et d'apprécier leur personnalité - sens de l'humain, curiosité intellectuelle, réalisme, esprit de répartie, caractère. Plusieurs épreuves permettent au jury de se former une opinion sur ces différents points.

- Les épreuves écrites comprennent:

  - une composition, rédigée en six heures, portant sur "l'évolution générale des idées et des faits politiques depuis le milieu du 18e siècle." C'est une épreuve de culture générale, mais aussi une épreuve de synthèse et de composition.

  - une composition, rédigée en quatre heures, portant sur la politique économique

  - une composition portant sur les institu

tions politiques, internationales ou administratives

- une traduction en français d'un texte étranger.

- L'oral comporte également quatre épreuves:

- une conversation avec le jury à partir d'un commentaire de texte

- une interrogation portant sur les questions sociales

- une interrogation portant sur le droit administratif ou la législation financière

- une interrogation portant sur les institutions internationales ou sur la géographie économique et humaine.

Des épreuves physiques s'ajoutent à ses interrogations.

4 - Les résultats

La liste des résultats est dressée par le jury par ordre de mérite et affichée dans les locaux de l'Ecole. L'ordre de classement s'impose au gouvernement qui ne peut le modifier. Le Ministre chargé de la fonction publique publie, au journal officiel, la liste des candidats admis à entrer à l'ENA.

B - L'Ecole d'Application

Une fois admis à un concours d'entrée dans l'Administration, le jeune candidat fonctionnaire n'est pas encore préparé à sa tâche. Il n'a qu'une formation scolaire ou universitaire plus ou moins spécialisée. Aussi a-t-on créé de nombreuses écoles professionelles qui complètent la formation universitaire ou scolaire. Certaines de ces écoles forment les ingénieurs des différents corps techniques de l'Etat; d'autres préparent aux fonctions financières (école du Trésor, des Impôts et des Douanes) ou aux tâches administratives (ENA, Ecole de

la Santé, Instituts de préparation à l'administration universitaire). Certaines écoles sont de niveau supérieur. L'exemple de l'ENA qui est l'un des plus remarquables, sera à nouveau examiné ci-après. La scolarité à l'ENA, qui dure 28 mois, comprend très peu de cours. Elle a un caractère essentiellement pratique et tend à préparer à l'action, à donner le sens de la décision administrative. Diverses méthodes sont utilisées.

1 - Tout d'abord les stages - La scolarité commence par un stage d'un an auprès d'un projet, dans un département. Ce stage est une initiation à la vie administrative; l'élève est confié à un préfet qui l'associe à son action et lui confie la préparation de certaines décisions. Cette formule s'est révélée excellente à l'expérience. Le jeune élève de l'ENA voit agir un haut fonctionnaire d'autorité et de synthèse;le préfet trouve dans l'élève un collaborateur intelligent qui lui rend d'innombrables services. Dans la seconde période de la scolarité un autre stage est organisé. C'est cette fois un "stage d'entreprise",du

ne durée de deux mois. L'élève s'initie pendant ce stage à la marche d'une entreprise publique ou privée.

2 - Même pendant la scolarité proprement dite, la formation a un caractère pratique. L'élève participe chaque semaine à deux ou trois "conférences" de deux heures chacune. Ces conférences sont en fait des séminaires au cours desquels sont étudiés les grands problèmes d'actualité (politiques, administratifs et juridiques, problèmes économiques et financiers, problèmes sociaux, relations internationales). Les élèves eux-mêmes font l'exposé des différents points du programme; le maître de conférence ouvre et dirige la discussion puis donne son point de vue sous forme de compléments d'information ou de corrigé.

Ce système des conférences donne aux élèves une connaissance technique approfondie de la réalité. Il leur apprend en outre à raisonner, à construire l'exposé clair et logique d'une question, à accueillir la critique et à travailler en groupe. Les travaux écrits prennent généralement la

forme de "notes administratives" établies à partir de dossiers contenant les éléments d'un problème déterminé. C'est ce que l'on appelle en Amérique Latine, comme aux Etats-Unis, la méthode des cas. Mais à l'ENA le cas est traité sous forme d'épreuve écrite d'une durée de quatre à six heures. La discussion de groupe sur un cas est relativement peu utilisée. Par contre les problèmes d'actualité donnent lieu à de constants échanges de vue au sein des conférences.

L'enseignement à l'ENA tend à être synthétique. De plus en plus figurent au programme de l'Ecole des thèmes intéressant plusieurs domaines. L'élève apprend ainsi à faire la synthèse de ses connaissances juridiques, économiques, financières, sociales.

Les professeurs et les maîtres de conférence de l'école sont très généralement de hauts fonctionnaires placés à des postes de direction ou de conception dans l'Administration française. Ils apportent aux élèves non seulement une information

directe sur l'administration, mais aussi le fruit de leurs recherches et de leur expériences personnelles au sein de l'Administration.

A la fin des 28 mois d'école, les élèves sont classés par ordre de mérite, en fonction des notes obtenues pendant la scolarité. Cet ordre de classement est fondamental pour la carrière future du jeune fonctionnaire. C'est en effet dans cet ordre que les élèves sont appelés à choisir leur affectation, dans la limite des places offertes par le Gouvernement dans chaque corps et dans chaque ministère. Les élèves les mieux classés choisissent évidemment les affectations considérées comme les plus intéressantes ou les plus prestigieuses - Conseil d'Etat, Direction des Finances, Cour des Comptes, Affaires Etrangères. Viennent ensuite les administrations centrales - Ministère de l'Intérieur, Ministère des Finances, etc...

II - La sélection interne à l'Administration

Une place excessive faite aux diplômes dans le

recrutement des fonctionnaires pourrait interdire l'accès des éléments de valeur qui, pour des raisons sociales ou de santé, n'ont pu terminer leurs études secondaires ou universitaires.

Aussi a-t-on prévu une sélection interne à l'Administration elle-même. Les fonctionnaires des catégories inférieures peuvent accéder aux catégories supérieures soit en prêtant des concours propres à l'Administration, soit par la procédure normale de l'avancement.

A - Les concours internes à l'Administration

Généralement les concours internes à l'Administration se déroulent en même temps que les concours externes. Mais ils ne s'adressent pas aux mêmes candidats et par conséquent les conditions d'inscription au concours et la nature des épreuves sont différentes. Il n'est pas exigé de diplôme, mais seulement une certaine ancienneté de service dans l'administration. Les épreuves du concours ont un caractère moins universitaire; elles font moins appel à des connaissances techniques et s'adressent davantage au bon sens, à l'expérience, à la ré

flexion personnelle. Il s'agit souvent de la rédaction de notes administratives à partir d'un dossier.

Dans les cas où les concours de sélection sont suivis d'une formation spécialisée dans une école d'application, le système des deux concours, l'un externe, l'autre interne, presente la difficulté suivante: les élèves d'origine universitaire sont généralement mieux préparés que les élèves d'origine fonctionnaire avec lesquels ils sont mêlés au cours de la scolarité. Les élèves "fonctionnaires" risquent d'être défavorisés par rapport aux élèves "étudiants". Il a donc fallu organiser une pré-sélection et une préparation spéciale au concours "fonctionnaire" pour élever le niveau des candidats de cette catégorie.

La pré-sélection, en ce qui concerne l'ENA, se fait par l'intermédiaire d'un "pré-concours" qui n'a pour but que de vérifier un minimum de qualités intellectuelles chez le fonctionnaire qui désire préparer l'ENA. Les fonctionnaires admis à ce pré-concours sont mis en congé de quatre mois, s'ils appartiennet déjà à la catégorie A de la fonction publique, ou de deux ans,

s'ils appartiennent à une autre catégorie. Pendant cette période ils reçoivent leur traitement d'activité et se consacrent exclusivement à la préparation du concours.

Ils sont aidés dans cette préparation par un "Centre de Formation Professionelle du Ministère des Finances". Ce centre, qui prépare d'ailleurs à de nombreux concours pour fonctionnaires, dispense une formation spéciale aux candidats à l'ENA. La préparation est donnée par correspondance, sous forme d'envoi de conseil, de directives de lecture et de recherches, de notes d'information et de thèmes d'exercice. Les exercices écrits sont fréquents; ils sont corrigés avec soin par un corps de professeurs important (près de 300 personnes).

Toutefois, il s'agit d'une préparation de caractère individuel qui suppose chez le candidat fonctionnaire un effort soutenu de volonté.

B - L'avancement

En dehors du concours, l'autre voie d'ac-

cès aux corps supérieurs de la fonction publique est constituée par la procédure d'avancement. Même dans le corps dans lesquels on entre directement par concours, un certain pourcentage des postes est toujours réservé aux fonctionnaires du corps de la catégorie immédiatement inférieure et bénéficiaires d'une procédure d'avancement. Par exemple sur 10 postes "d'administrateurs civils" (administrateurs supérieurs des administrations centrales), 7 postes sont réservés aux anciens élèves de l'ENA. Les trois autres postes sont réservés aux fonctionnaires du corps des "attachés d'administration" nommés par la procédure d'avancement.

L'avancement est décidé par l'autorité responsable de la nomination, en général le Ministre. Mais les pouvoirs du Ministre sont limités par l'existence d'un "tableau d'avancement" sur lequel sont inscrits, par ordre, tous les fonctionnaires remplissant les conditions pour être pourvus. L'établissement du tableau d'avancement est subordonné à l'avis d'une "commission paritaire", composé pour moitié de représentants de l'Administration et pour moitié de représentants des fonctionnaires.

Dans beaucoup de services on a pris l'habitude, en France, de tenir surtout compte de l'ancienneté dans la procédure des tableaux d'avancement. Pour réagir contre cette tendance, le Gouvernement essaie d'instituer des examens de qualification afin de sélectionner, sur une autre base que celle de l'ancienneté, les fonctionnaires d'un même corps candidats à une nomination dans un corps supérieur. Mais cette tentative du Gouvernement se heurte aux résistances des fonctionnaires, hostiles dans leur majorité, aux examens internes et attachés psychologiquement à la règle de l'ancienneté. Ce difficile problème est en cours d'évolution.

Hormis le cas de la procédure d'avancement, le recrutement des fonctionnaires en France se fait par voie de concours. Le concours est entré dans les mœurs administratives, et permet de sélectionner des éléments d'un niveau intellectuel généralement satisfaisant. Le problème est de donner aux fonctionnaires qui entrent dans l'administration le complément de formation pratique qui est nécessaire pour les préparer à leurs tâches. Pour résoudre ce problème on a créé en France

des écoles d'application dont l'ENA est la plus illustre. Mais ces écoles n'existent pas encore dans tous les secteurs et à tous les niveaux. Il en manque notamment pour la formation des administrateurs de rang moyen à vocation générale. Toutefois la création de centres de formation de cette catégorie de fonctionnaires est actuellement à l'étude.

Un autre problème de la fonction publique française est celui du perfectionnement des fonctionnaires. Jusqu'à ces dernières années ce problème n'a pas été traité avec la même attention que celui de la formation proprement dite des fonctionnaires. Il est vrai qu'il n'a pas la même importance que dans d'autres pays dans la mesure même où le recrutement, la sélection et la formation des fonctionnaires sont faits avec un soin particulier. Toutefois, l'évolution des techniques scientifiques appliquées à l'administration aussi bien que celles des modes d'intervention de l'Etat ont donné récemment à ce problème une nouvelle actualité. Il apparaît nécessaire de compléter périodiquement les connaissances acquises au moment de l'entrée dans la fonction publique.

L'Institut Technique d'Administration Publique, le Service Central d'Organisation et Méthodes, le Centre des Hautes Etudes Administratives se préoccupent, de divers points de vue, d'organisation des cours et des sémi

naires de perfectionnement. Mais le problème n'est pas encore traité à une échelle suffisamment large; il doit être revu dans son ensamble.

La qualité des fonctionnaires est dans une large mesure la condition de l'efficacité de l'Administration. C'est là une verité d'évidence. Cependant les mutations profondes que subit l'Administration, notamment en France, depuis une vingtaine d'années, impliquent chez le fonctionnaire de nouvelles qualités, surtout l'esprit d'adaptation, l'esprit de synthèse, la maîtrise des techniques de plus en plus complexes par lesquelles l'Etat intervient dans la vie économique et sociale. Les procédés de recrutement, de sélection, de formation et de perfectionnement doivent tenir compte de ces aspects nouveaux. Ceci explique que même dans un pays de vieille tradition administrative comme la France tous ces problèmes soient en pleine évolution.