



# RAPPORT SUR LES DOCTEURS ET LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE

« un cas particulier, l'ENA »

Association nationale des docteurs  
<http://www.andes.asso.fr>

Sauvons la Recherche – Jeunes Chercheurs  
<http://slr-jc.jeunes-chercheurs.org>

Avec la participation de la Confédération des Jeunes Chercheurs  
<http://cjc.jeunes-chercheurs.org>

Décembre 2005

## Propositions pour diversifier les profils des hauts fonctionnaires au travers du recrutement de docteurs à l'ENA

### Objectif général :

Diversifier à la fois le profil des hauts fonctionnaires et les carrières des jeunes chercheurs pour répondre aux nouveaux besoins de la société de la connaissance.

Aménagement des conditions d'accès pour permettre aux docteurs d'être candidat :

### 1 Recul de la limite d'âge au concours d'entrée

- ➔ **Concours externe** : Reculer la limite d'âge de 4 ans ( 3 ans correspondant à l'expérience professionnelle du doctorat + 1 an pour la préparation du concours) >> Fixer la limite d'âge à 32 ans pour les candidats titulaires d'un doctorat.
- ➔ **Concours interne et troisième concours** : Suppression de la limite d'âge, mais maintien de l'engagement décennal de l'élève quel que soit son âge.

### 2 Reconnaissance du doctorat dans les conditions d'accès au concours interne

- ➔ **Scénario 1** : Reconnaissance du doctorat comme une expérience professionnelle de 3 ans, quel que soit le (non) financement de ce travail (sur présentation du certificat de scolarité d'un établissement public d'enseignement supérieur et de recherche ainsi que de l'attestation d'obtention du doctorat).
- ➔ **Scénario 2** : Réduction de la durée des services effectifs requis à 3 ans à l'entrée du cycle préparatoire (durée du doctorat) pour les candidats titulaires d'un doctorat.

### 3 Elargir le vivier des candidats

- ➔ **Concours interne** : Accès au concours même après la cessation des fonctions rémunérées sur fonds publics.
- ➔ **Troisième concours** : Ouverture aux parcours mixtes et/ou mobiles : 8 ans d'expérience professionnelle mixte (public / privé) dont au moins 5 ans dans le secteur privé ou public mais dans un pays étranger.
- ➔ **Troisième concours** : Augmentation du nombre de postes offerts.

### Adaptation du nom des trois concours

Cette diversification des candidatures devrait sans doute être symbolisée par un changement de nom des trois concours : Les concours externe, interne et troisième concours pourraient, par exemple, devenir respectivement concours junior, concours service public et concours mixte.

## SOMMAIRE

|                                                                               |           |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Le recrutement et la formation des hauts fonctionnaires français              | 4         |
| Rapprochement de la formation des grands corps administratifs et techniques ? | 5         |
| <b>Pourquoi un docteur devrait intégrer l'ENA ?</b>                           | <b>5</b>  |
| 1 - Le statut du candidat à l'ENA                                             | 7         |
| 2 - Les limites d'âge                                                         | 10        |
| <b>Pourquoi l'ENA devrait-elle s'ouvrir plus largement aux docteurs ?</b>     | <b>11</b> |

A l'occasion du mouvement social de la communauté de la recherche française lancé pendant l'hiver 2004, il est ressorti des débats et Etats Généraux que si le secteur privé, à l'évidence, manque de cadres formés par la recherche, il en est de même des trois fonctions publiques (fonction publique d'Etat, fonction publique territoriale, fonction publique hospitalière). La formation à la recherche et la culture de la recherche semblent en effet nécessaires au secteur public pour répondre aux problèmes et défis de la société contemporaine. Il semble primordial de les introduire dans le secteur public. C'est pourquoi trois associations ou collectif de jeunes chercheurs (ANDÈS, CJC, SLR-JC) ont créé un groupe de travail<sup>1</sup> réunissant leurs compétences afin d'étudier plus précisément les modalités de l'insertion des docteurs dans la haute fonction publique. Ce document traite d'un cas particulier, l'Ecole nationale d'administration, et constitue une première étape d'un processus global de réflexion, au moment même où l'ENA fait également l'objet d'une nouvelle réflexion dans le cadre de la modernisation de l'Etat, comme le démontre le rapport rendu par la commission Silguy en 2003<sup>2</sup>.

## Le recrutement et la formation des hauts fonctionnaires français (fonction publique d'Etat)

L'examen, dans un premier temps, de la haute fonction publique d'Etat, fait apparaître le caractère discriminant de la discipline de formation dans les recrutements actuels : par exemple, le droit, l'économie ou les finances publiques pour l'entrée à l'ENA. Le monde de demain s'annonce pourtant d'une part plus spécialisé, et d'autre part plus transdisciplinaire que jamais. Aujourd'hui, la formation initiale est encore fortement structurée de manière disciplinaire. Par exemple, le cursus proposé à un étudiant en histoire n'offre qu'exceptionnellement, voire jamais, la possibilité de suivre des cours en droit par exemple. Cependant la mise en place du LMD (Licence - Master - Doctorat) dans les universités encourage maintenant la transversalité des cursus, voire les cursus pluridisciplinaires comme langues/droit. En effet, le marché de l'emploi est de plus en plus demandeur de doubles compétences ; les établissements d'enseignement supérieur et de recherche ont donc pour mission d'adapter les cursus.

<sup>1</sup> Membres du groupe de travail : Anne Baillot, Luc Baumstark, Stéphane Cordier, Dany Goerig, Fabienne Goldfarb, Jeanne Hersant, Patricia Le Moënner, Florence Lelait, Florent Olivier, Claire Poinsot, Latif Rachdi, Anne Welcker.

<sup>2</sup> Moderniser l'Etat : le cas de l'ENA. Rapport d'Yves-Thibault de Silguy au ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, 2003.

## Rapprochement de la formation des grands corps<sup>3</sup> administratifs et techniques ?

La haute fonction publique française n'échappe pas à cette règle. D'une part l'ENA forme aujourd'hui essentiellement des généralistes de la finance et de l'administration, qui sont les futurs managers de la fonction publique française ; d'autre part les membres des grands corps<sup>4</sup> techniques comme les ingénieurs des mines ou les ingénieurs des ponts et chaussées ne restent plus cantonnés dans de hautes fonctions techniques, mais sont de plus en plus souvent amenés à exercer des fonctions managériales. En ce sens, la dichotomie historique entre les corps techniques et les corps administratifs peut s'avérer obsolète.

Dans un contexte où l'interdisciplinarité est indispensable et où les postes de la haute fonction publique requièrent de plus en plus souvent des compétences particulières, un rapprochement entre les corps administratifs et les corps techniques notamment serait bénéfique. Il semble nécessaire par exemple, qu'un énarque travaillant au ministère de l'écologie ait des connaissances dans ce domaine particulier, ou plus généralement que des hauts fonctionnaires appartenant aux grands corps administratifs acquièrent pendant leur formation une culture générale scientifique minimale qui leur permette par la suite de manier entre autres le principe de précaution. Un rapprochement des différents types de corps, administratifs et techniques, par un regroupement des enseignements communs aux différentes entités, permettrait d'optimiser les coûts de formation en rationalisant et en mutualisant par exemple les structures délivrant ces formations, tout en préservant les spécificités de chacun.

<sup>3</sup> "Le corps, unité de base ou subdivision de la catégorie regroupe tous les agents soumis aux mêmes règles particulières de gestion rassemblées dans un décret nommé "statut particulier". Le nombre de corps était évalué à près de 1560 en 1999. Cour des comptes, La fonction publique de l'Etat. Deuxième rapport public particulier en date, avril 2001.

<sup>4</sup> Appartiennent par exemple aux grands corps techniques les ingénieurs des mines et les ingénieurs des ponts et chaussées respectivement formés à l'Ecole des Mines et à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, après qu'ils ont suivi pour la majorité d'entre eux la scolarité de l'Ecole Polytechnique.

## Pourquoi un docteur devrait intégrer l'ENA ?

Il existe aujourd'hui plusieurs masters d'administration publique que des docteurs sont susceptibles d'obtenir au même titre que certains font un MBA pour entrer ensuite dans le secteur privé, par exemple le master de l'ENA qui est ouvert exclusivement aux étudiants étrangers, le master européen de gouvernance et d'administration coordonné par l'ENA, le master de Sciences Po Paris ou bien encore les nombreux masters proposés par les universités. Toutefois ces masters ne garantissent pas une entrée dans la fonction publique puisque celle-ci se fait sur concours (à défaut, il est possible de travailler pour le service public en tant que contractuel sans aucune garantie sur la pérennité de l'emploi), et c'est généralement le master accessible après une licence qui est reconnu à l'embauche, le doctorat n'étant donc pas valorisé. Par rapport à une évolution de carrière qui serait certainement limitée s'il devait être un simple contractuel de la fonction publique, l'avantage pour un docteur de pouvoir être candidat à l'ENA est de lui ouvrir la possibilité, en cas de succès, d'une intégration équitable dans la fonction publique permettant l'accès à tous les postes et responsabilités offerts aux fonctionnaires qui sortent de cette école.

Ce document cherche à dresser tout d'abord un état des lieux des possibilités qui s'offrent aujourd'hui à un docteur pour intégrer cette école. Ensuite, nous formulons des propositions destinées à ouvrir de nouvelles perspectives, à améliorer les conditions d'intégration et de succès de personnes qualifiées possédant déjà une expérience professionnelle avérée, dont entre autres un doctorat. Nous espérons apporter à l'ENA des éléments de réflexion sur l'élargissement du vivier de la haute administration qui lui permettra de diversifier les ressources et compétences dont elle a dès aujourd'hui besoin pour construire notre société de demain.



## I - LE STATUT DU CANDIDAT A L'ENA

Chaque année, une centaine de places sont ouvertes à l'entrée de l'ENA<sup>5</sup>. On constate que le troisième concours mériterait d'être développé si l'ENA voulait s'ouvrir à des profils différents, d'autant plus si elle souhaite accueillir plus d'élèves bénéficiant d'une expérience professionnelle. La formation dispensée par l'ENA ne pourra qu'enrichir le docteur en lui donnant une double compétence.

Chacun de ces trois concours a ses spécificités. Ils ne sont pas ouverts aux mêmes candidats. Le tableau, ci-dessous, fait état du statut du candidat aux trois concours, identifie les obstacles rencontrés actuellement par les docteurs et formule enfin des propositions pour remédier à cette situation.

Il semblerait naturel que l'Ecole nationale d'administration, qui a vocation à adopter les standards internationaux pour accroître sa propre visibilité, reconnaisse le doctorat comme une expérience professionnelle, que le doctorant ait été financé ou non durant cette période. C'est ce que font ou préconisent la Direction de la Recherche au Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche<sup>6</sup>, la Commission Européenne par la voie d'une recommandation en date du 11 mars 2005 (Charte européenne du chercheur<sup>7</sup>) ainsi que le rapport des Etats Généraux de la Recherche<sup>8</sup>.

Par ailleurs, il convient de noter, qu'en l'état actuel, la position du docteur au moment des épreuves du concours du cycle préparatoire<sup>9</sup> ou du concours d'entrée notamment s'avère être un obstacle important dans la mesure où, si le docteur est agent de l'Etat au moment où il passe le concours du cycle préparatoire, il ne le sera bien souvent plus au moment où il devrait passer les épreuves du concours d'entrée à l'ENA, voire au

<sup>5</sup> Voir tableau sur la répartition des postes ouverts dans les trois concours

<sup>6</sup> Introduction de J.-M. Monteil (Direction de l'Enseignement Supérieur) de la séance "Jeunes Chercheurs", qui a eu lieu le 5 juillet 2005 dans le cadre de la semaine de travail avec l'ensemble des partenaires de la recherche en France.

<sup>7</sup> Disponible sur le site <http://www.eurosfaire.prd.fr/mobility/index-charte-europeenne.html#charte>

<sup>8</sup> Les Etats Généraux de la Recherche 9 mars - 9 novembre 2004, Paris, Tallandier, 2004, p. 180.

<sup>9</sup> Les candidats aux deuxième et troisième concours qui ne sont plus dans des structures de formation initiale comme les candidats du concours externe, ont la possibilité d'accéder à une formation pour préparer le concours d'entrée de l'ENA : c'est le cycle préparatoire. L'entrée dans ce cycle donne elle-même lieu à une sélection des candidats.

## Concours externe

**Points de blocage pour les docteurs :** Difficile de se préparer correctement.  
Difficile de trouver un financement pour préparer le concours

**Propositions :** Changement de nom : "concours junior"

## Concours interne

### Conditions d'admission :

Fonctionnaire ou agent de l'Etat<sup>10</sup> depuis 4 ans au moment du concours (allocataire de recherche + ATER ou contrat post-doctoral)

### Points de blocage pour les docteurs :

- Etre en fonction au moment des épreuves est problématique pour la majorité des docteurs recrutés sur des contrats d'un an
- Exclusion des docteurs financés par des fonds publics étrangers (sauf si en position d'exercice pendant 4 ans dans une organisation internationale intergouvernementale), des docteurs financés sur fonds privés (conventions CIFRE, financements CEA ...), des docteurs non financés, des docteurs soutenus par des bourses d'associations caritatives ou des libéralités<sup>11</sup> (sans bulletin de salaire ni cotisations sociales)

### Propositions :

- Accès au concours interne même après la cessation des fonctions rémunérées sur fonds publics
- Changement de nom : "concours service public"
- Scénario 1 : reconnaissance du doctorat comme une expérience professionnelle de 3 ans quel que soit le (non) financement de ce travail (sur présentation du certificat de scolarité d'un établissement public d'enseignement supérieur et de recherche ainsi que de l'attestation d'obtention du doctorat) OU
- Scénario 2 : réduction de la durée des services effectifs requis de 4 ans à 3 ans à l'entrée du cycle préparatoire et 4 ans à l'entrée de l'ENA (3 ans : durée du doctorat ; 4 ans : doctorat + année de préparation)

## Troisième concours

### Conditions d'admission :

- Expérience professionnelle de 8 ans au moins dans le secteur privé ; exerce ou a exercé des mandats électoraux pendant 8 ans

### Points de blocage pour les docteurs :

- Exclusion des docteurs non financés, des docteurs financés par des bourses et des libéralités, des docteurs financés sur fonds publics (allocation de recherche, ATER, financements du CNRS, des conseils régionaux ...) et des docteurs ayant une expérience dans un organisme public étranger (cas des post-docs et autres professeur assistant)

### Propositions :

- Ouverture aux parcours mixtes : 8 ans d'expérience professionnelle mixte et/ou mobile (public / privé) dont au moins 5 ans dans le secteur privé ou dans un organisme public étranger (exclusion des parcours uniquement dans le service public français => concours interne)
- Changement de nom : concours mixte

<sup>10</sup> Agent de l'Etat signifie "non fonctionnaire payé par l'Etat" (décret 2002-50 du 10 janvier 2002, chapitre III article 15).

<sup>11</sup> Une libéralité est une forme de financement qui ne permet pas à son bénéficiaire d'avoir accès aux droits sociaux les plus élémentaires : assurance maladie, accidents du travail, congé parental, assurance chômage et retraite. A lire sur ce sujet, le Rapport sur les conditions illégales de travail des jeunes chercheurs publié par la CJC en mars 2004 (<http://cjc.jeunes-chercheurs.org/dossiers/>).



début même du cycle préparatoire ; le deuxième concours ne lui serait alors plus ouvert. Le fait de devoir être en fonction au moment des épreuves pose donc un problème pour nombre de docteurs qui sont recrutés sur des contrats d'un an seulement. Ainsi les docteurs qui auraient travaillé pendant la durée requise au service de l'Etat ou d'une organisation intergouvernementale ne pourraient pas concourir.

Le fait que le règlement du troisième concours stipule que “la durée de ces activités ou mandats ne peut être prise en compte que si les intéressés n'avaient pas, lorsqu'ils les exerçaient, la qualité de fonctionnaire, de magistrat, de militaire ou d'agent public” (loi n° 90-8 du 2 janvier 1990), c'est-à-dire que ce concours soit strictement réservé aux personnes ayant exercé pendant huit années dans le secteur privé est également problématique. Une majorité de docteurs a en effet une carrière mixte. La plupart des financements de thèse sont sur fonds publics. Par ailleurs, les doctorants non financés n'ont alors aucune reconnaissance de leur travail. Il s'agit de définir des règles permettant ces parcours mixtes et incluant de fait le doctorat comme une expérience professionnelle de trois ans.

#### Répartition des postes disponibles aux trois concours d'entrée de l'ENA

| Concours         | 2002 |      | 2003 |      | 2004 |      | 2005 |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|
|                  | [1]  | [2]  | [1]  | [2]  | [1]  | [2]  | [1]  |
| <b>Externe</b>   | 58   | 608  | 50   | 741  | 48   | 698  | 45   |
| <b>Interne</b>   | 47   | 307  | 41   | 334  | 38   | 446  | 36   |
| <b>Troisième</b> | 11   | 93   | 9    | 87   | 9    | 95   | 9    |
| <b>Total</b>     | 116  | 1008 | 100  | 1162 | 95   | 1239 | 90   |

[1] Nombre de postes

[2] Nombre de candidats présents à la première épreuve<sup>12</sup>

<sup>12</sup> <http://www.ena.fr/ena.php?ld=002010> ; <http://www.ena.fr/ena.php?ld=002010&profil=> ; arrêté du 6 août 2002 publié au Journal Officiel du 8 août 2002 ; arrêté du 25 août 2005 paru au Journal Officiel du 31 août 2005.

## II - LES LIMITES D'ÂGE

Comme nous pouvons le constater dans le tableau ci-dessous, chaque concours impose actuellement une limite d'âge différente. La commission Silguy, dans son rapport sur l'ENA de 2003, avait préconisé "d'abaisser la limite d'âge des trois concours d'entrée afin d'accompagner le processus en cours, dans les pays développés, de rajeunissement des cadres à l'embauche, de favoriser la cohésion des promotions et de permettre aux anciens élèves les plus âgés un déroulement de carrière plus normal".<sup>13</sup> Or, il nous semble que, pour élargir le vivier des candidats et notamment permettre l'accès à des candidats aux parcours "non-rectilignes", l'ENA pourrait adopter les modifications suivantes :

| Type de concours          | Situation actuelle                                         |                                                                                                            | Propositions                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------|------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                           | conditions générales                                       | points de blocage                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Concours externe</b>   | être âgé de 28 ans au plus                                 | un docteur au parcours rectiligne a déjà 26 ans à l'issue de son doctorat                                  | <b>Autoriser le recul de la limite d'âge de 3 ans correspondant à l'expérience professionnelle du doctorat + 1 an pour la préparation du concours, soit 4 ans au total =&gt; limite d'âge à 32 ans pour les candidats titulaires d'un doctorat</b> |
| <b>Concours interne</b>   | être âgé de – 35 ans au 31 décembre de l'année du concours | Age moyen élevé des docteurs en lettres, sciences humaines et sociales                                     | <b>Suppression de la limite d'âge</b>                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Troisième concours</b> | être âgé de 40 ans au plus                                 | Recul de l'âge de la retraite dans la fonction publique du fait de l'allongement de la durée de cotisation | <b>Maintien de l'engagement décennal de l'élève quel que soit son âge</b>                                                                                                                                                                          |

Un docteur ayant eu un parcours universitaire rectiligne ne dispose plus que d'une année pour préparer le concours d'entrée à l'ENA. Il peut même ne plus avoir d'année à disposition pour préparer le concours s'il est issu d'une grande école et qu'il a dû faire un DEA après la sortie de son école et avant de commencer son doctorat. Pourtant, le candidat-docteur du concours externe doit pouvoir être en mesure de se familiariser avec un certain nombre de connaissances qui n'ont pas été développées au cours du cursus qu'il a suivi.

<sup>13</sup> Moderniser l'Etat : le cas de l'ENA. Rapport d'Yves-Thibault de Silguy au ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, 2003, p. 52. Depuis 1990, il n'y avait plus de limite d'âge au concours interne ; elle a été rétablie suite à ce rapport

Un docteur ayant eu un parcours universitaire rectiligne ne dispose plus que d'une année pour préparer le concours d'entrée à l'ENA. Il peut même ne plus avoir d'année à disposition pour préparer le concours s'il est issu d'une grande école et qu'il a dû faire un DEA après la sortie de son école et avant de commencer son doctorat. Pourtant, le candidat-docteur du concours externe doit pouvoir être en mesure de se familiariser avec un

## Pourquoi l'ENA devrait-elle s'ouvrir plus largement aux docteurs ?

Comme cela sera montré par ailleurs<sup>15</sup>, intégrer des docteurs dans les fonctions publiques et valoriser le doctorat présenteraient de nombreux avantages pour l'administration publique. En effet, les docteurs acquièrent lors de leur formation à et par la recherche de nouveaux savoirs, des savoir-faire et des outils méthodologiques qu'ils sont à même d'utiliser dans des contextes autres que la recherche proprement dite. Ils ont pratiqué le travail en équipe, établi des collaborations souvent internationales, mené à bien un projet sur le long terme. Ils sont également capables d'effectuer des missions d'expertise de courte durée, de rédiger des rapports, de présenter des résultats tant au grand public qu'à des experts, et de proposer des solutions innovantes. Recruter des docteurs permettrait donc à la haute fonction publique de disposer d'une plus grande variété de profils pour renouveler ses cadres, de se féminiser, d'introduire une culture de la recherche et de l'innovation, etc.

Par ailleurs, ils apporteraient à la haute fonction publique l'expertise technique qui fait parfois défaut ; ils pourraient être les futurs experts de la lutte contre la criminalité liée aux hautes technologies, de la prévention des risques sanitaires, des grands travaux dans un contexte environnemental important, du développement durable, etc. On ne peut donc qu'espérer que l'ENA leur ouvre plus largement ses portes, en réfléchissant peut-être également sur une reconfiguration des épreuves du concours d'entrée et sur la diversification des parcours de formation pendant la scolarité.

<sup>14</sup> L'ordonnance n° 2005-901 du 2 août 2005 relative aux conditions d'âge dans la fonction publique et instituant un nouveau parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'Etat a été publiée au Journal Officiel du 3 août 2005 et constitue l'application dans le droit français d'une directive européenne. Cette ordonnance prévoit toutefois une exception à la suppression de la limite d'âge susceptible d'être appliquée à l'ENA : « Des conditions d'âge peuvent être maintenues par décret pour le recrutement par voie de concours dans des corps, cadres d'emplois ou emplois, lorsque l'accès à ceux-ci est subordonné à l'accomplissement d'une période de scolarité préalable d'une durée au moins égale à deux ans. » (art. 1, alinéa 2).

<sup>15</sup> Le groupe de travail rendra dans les prochains mois un rapport sur l'insertion des docteurs dans les trois fonctions publiques.