



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE
ET DE LA FORÊT

Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGEDD N°009647-01

Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGAAER N°14062

Parcours professionnels des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts

**Rapport
établi par**

Yves GEFROY, Inspecteur général de la santé publique vétérinaire, CGAAER

Edmond GRASZK, Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, CGEDD

Sylvie HUBIN-DEDENYS, Ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts, CGAAER

Alain NEVEU, Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, chargé de mission au secrétariat général MEDDE-MLETR

Pierre-Alain ROCHE, Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, CGEDD (coordonnateur)

avec la collaboration de Marie VILLETTE, Ingénieure des ponts, des eaux et des forêts.

Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil.

Rapport CGEDD n° 009647-01 / CGAAER n°14062

Date du rapport : Avril 2015

Titre : Parcours professionnels des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts

Commanditaire(s) : Secrétaires généraux du MAAF et du
MEDDE-MLETR

Date de la commande : 14mai 2014

Auteur(e)s du rapport (CGEDD) : Yves Geffroy, Edmond Grasz, Sylvie Hubin-Dedenys, Alain Neveu,
Pierre-Alain Roche, Marie Villette

Coordonnateur : Pierre-Alain Roche

Superviseurs : Jean-Claude Ruysschaert (CGEDD), François Signoles (CGAAER)

Relecteur(trice) : Rémy Velluet (CGEDD), Alain Moulinier (CGAAER)

Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 140

Sommaire

Résumé.....	5
Liste thématique des recommandations.....	8
Le projet du corps.....	8
Les objectifs d'un plan d'action à 5 ans.....	8
Les principaux outils du plan d'action à 5 ans.....	8
La gouvernance du plan d'action à 5 ans.....	9
Les données et les études.....	10
La formation initiale.....	10
L'accompagnement, l'orientation et la formation continue.....	11
Les postes et les missions exercées par les seniors.....	12
Introduction.....	13
1. Un projet du corps des IPEF adapté aux évolutions de la société.....	14
1.1. La commande.....	14
1.2. Contexte général de l'évolution des institutions et de la fonction publique.....	15
1.2.1. <i>Décentralisation.....</i>	<i>16</i>
1.2.2. <i>L'évolution de l'organisation et de la gestion des emplois au sein de l'État....</i>	<i>20</i>
1.2.3. <i>Les opérateurs de l'État : développement et restructurations.....</i>	<i>25</i>
1.2.4. <i>Rapports sur la fonction publique.....</i>	<i>27</i>
1.3. Le corps des IPEF.....	31
1.3.1. <i>Histoire des corps constituant aujourd'hui les IPEF.....</i>	<i>31</i>
1.3.2. <i>Rapports antérieurs et sources documentaires.....</i>	<i>36</i>
1.3.3. <i>Les IPEF aujourd'hui à la croisée des chemins.....</i>	<i>40</i>
2. Les parcours des IPEF et les responsabilités qu'ils exercent.....	46
2.1. Caractéristiques générales du corps des IPEF.....	47
2.1.1. <i>Des recrutements en diminution depuis 2009.....</i>	<i>47</i>
2.1.2. <i>Des flux déséquilibrés.....</i>	<i>48</i>
2.1.3. <i>Une pyramide des âges composite.....</i>	<i>48</i>
2.1.4. <i>Des évolutions récentes au rebours des objectifs affichés.....</i>	<i>50</i>
2.2. Les enjeux des employeurs.....	52
2.2.1. <i>Les ministères de rattachement.....</i>	<i>52</i>
2.2.2. <i>Les employeurs du périmètre de compétence des ministères.....</i>	<i>56</i>
2.2.3. <i>Les IPEF en collectivités locales.....</i>	<i>59</i>
2.2.4. <i>Les IPEF et la recherche.....</i>	<i>61</i>
2.2.5. <i>Les IPEF et l'interministérialité.....</i>	<i>63</i>
2.2.6. <i>Les IPEF et l'essaimage.....</i>	<i>64</i>
2.2.7. <i>Les IPEF à l'international.....</i>	<i>68</i>
2.3. Les parcours des IPEF.....	72
2.3.1. <i>Une étape cruciale : le premier poste.....</i>	<i>73</i>
2.3.2. <i>Les parcours : analyses statistiques et enquêtes.....</i>	<i>77</i>

2.3.3. Les emplois de responsabilité des IPEF dans les ministères.....	81
2.3.4. La mobilité au sein des ministères.....	94
2.3.5. Les difficultés de départ et de retour.....	95
2.3.6. Les questions nouvelles concernant la mobilité géographique.....	96
2.3.7. Les questions relatives à l'égalité homme – femme.....	99
2.3.8. Les dispositifs de suivi, d'accompagnement et d'orientation existants.....	104
2.4. Un bilan contrasté qui soulève de nombreuses questions pour l'avenir.....	109
2.4.1. Une situation inquiétante du pyramidage du corps et de l'accès aux responsabilités au sein de l'État.....	109
2.4.2. Peu d'ouverture et de fluidité avec les opérateurs et les collectivités.....	110
2.4.3. Des résultats assez satisfaisant concernant la recherche.....	112
2.4.4. Une dimension interministérielle quasi inexistante.....	112
2.4.5. Une évolution du recrutement par le secteur privé.....	112
2.4.6. Des perspectives encourageantes pour les femmes mais un problème sérieux de vivier.....	113
2.4.7. Le besoin d'une analyse plus globale concernant d'autres corps.....	113
3. Propositions.....	114
3.2. Clarifier les enjeux stratégiques pour les ministères et pour le corps de IPEF.....	117
3.2.1. Quelle place pour une gestion de corps ?.....	117
3.2.2. Les enjeux stratégiques.....	118
3.3. Adapter la politique de recrutement.....	119
3.3.1. Flux d'entrée annuel dans les emplois d'encadrement supérieur.....	119
3.3.2. La situation particulièrement difficile des IPEF recrutés au début des années 2000.....	121
3.3.3. Flux d'entrée annuel nécessaire dans le corps des IPEF.....	122
3.3.4. Conclusion sur le flux de recrutements.....	126
3.3.5. Modifier le mode de recrutement des IPEF à l'X ?.....	128
3.4. Adapter la formation et en revoir le pilotage.....	129
3.4.1. Les formations techniques.....	130
3.4.2. L'expérience professionnelle préalable à la prise de poste (ex-stage long).....	130
3.4.3. La formation aux enjeux et méthodes de l'action publique.....	131
3.4.4. La formation doctorale.....	132
3.4.5. Le pilotage de la formation.....	132
3.5. Assurer des parcours multi-employeurs et de spécialités.....	134
3.5.1. Renforcer les parcours de spécialités.....	134
3.5.2. Contractualiser avec les opérateurs de l'État.....	135
3.5.3. Contractualiser avec les collectivités locales.....	136
3.6. Fluidifier les parcours.....	139
3.6.1. Stabiliser les flux de chercheurs et en améliorer la gestion prévisionnelle.....	139
3.6.2. Mieux organiser les viviers.....	140
3.6.3. Renforcer l'accompagnement professionnel et la formation continue.....	141
3.6.4. Organiser les troisièmes carrières et l'emploi des seniors.....	142
3.7. Améliorer la gouvernance.....	147
3.7.1. L'équipe opérationnelle.....	148

3.7.2. Confier au chef du corps le pilotage stratégique et l'animation du plan d'action
..... [148](#)

Conclusion..... [150](#)

Annexes..... [154](#)

Annexe 1. Lettre de mission..... [155](#)

Annexe 2. Liste des personnes rencontrées..... [157](#)

Annexe 3. Employeurs actuels après 10, 20 et 30 ans de présence dans le corps..... [161](#)

1. Démarche..... [161](#)

2. Promotions 1982-1983-1984 (397 IPEF)..... [162](#)

Description générale..... [162](#)

Analyse spécifique liée au genre..... [163](#)

Zoom sur les polytechniciens..... [163](#)

3. Promotions 1992-1993-1994 (356 IPEF)..... [164](#)

Caractéristiques générales..... [164](#)

Analyse liée au genre..... [165](#)

Zoom sur les polytechniciens..... [165](#)

4. Promotions 2002-2003-2004 (443 IPEF)..... [166](#)

Caractéristiques générales..... [166](#)

Analyse liée au genre..... [167](#)

Zoom sur les polytechniciens..... [167](#)

5. Comparaison des 3 générations..... [168](#)

Répartition entre employeurs..... [168](#)

Analyse liée au genre..... [168](#)

Zoom sur les polytechniciens..... [168](#)

Annexe 4. Parcours des promotions 2002 à 2004..... [169](#)

1. Démarche..... [169](#)

2. Les employeurs et les niveaux des responsabilités exercées..... [169](#)

Poste actuel..... [169](#)

Premier poste..... [170](#)

Deuxième poste..... [171](#)

3. Parcours entre catégories d'employeurs..... [171](#)

Présentation synthétique des parcours..... [171](#)

Dix parcours-types..... [175](#)

Annexe 5. Perception de leurs parcours par les promotions 2002-2004..... [177](#)

1. La démarche..... [177](#)

Le questionnaire..... [177](#)

Un taux de réponse satisfaisant..... [177](#)

2. Les parcours..... [178](#)

Des parcours en général dynamiques..... [178](#)

<i>Des postes occupés aujourd'hui très divers</i>	178
<i>Des emplois plutôt opérationnels et techniques</i>	180
<i>L'attrait pour le service public</i>	183
3. Des parcours riches, motivés par le service public.....	184
<i>Des ingénieurs assez largement satisfaits des postes occupés</i>	184
<i>Des difficultés pour les changements de postes</i>	185
<i>Un choix des postes dominé par les métiers exercés</i>	185
<i>Une posture ouverte quant aux futurs employeurs</i>	187
4. Orientation, appui et gestion des parcours.....	188
<i>Un souhait majoritaire d'une certaine liberté de conduire sa carrière</i>	188
<i>Des parcours où les qualités transversales sont primordiales</i>	189
5. La perception des parcours.....	190
Annexe 6. Les IPEF et les poste de responsabilité au sein du MAAF, du MEDDE et MLETR	192
1. Les emplois de responsabilité en DDT.....	192
<i>Les directeurs départementaux</i>	192
<i>Les directeurs départementaux adjoints</i>	195
2. Les emplois de responsabilité au niveau régional et interrégional.....	198
<i>Les DREAL</i>	198
<i>Les DREAL adjoints</i>	202
<i>Les DRAAF</i>	204
3. Les emplois de responsabilité des administrations centrales.....	207
<i>Les sous-directeurs</i>	207
<i>Les adjoints</i>	209
<i>Les chefs de services</i>	209
<i>Les directeurs</i>	210
Annexe 7. Simulations recrutementsaccès aux responsabilités	211
4. Glossaire des sigles et acronymes	214

Résumé

La secrétaire générale du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt (MAAF) et le secrétaire général du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité (MLETR) ont demandé conjointement le 14 mai 2014 aux vice-présidents du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et de l'alimentation, de l'agriculture, et des espaces ruraux (CGAAER) de réaliser une mission sur les parcours professionnels des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts (IPEF).

La mission a fait le point (chapitre 1) des évolutions majeures du contexte de l'exercice des missions des IPEF (décentralisation, développement des opérateurs de l'État) qui conduisent à une tension entre une tradition de gestion de carrières et une dynamique nouvelle de gestion d'emplois. Elle a analysé les nombreux rapports existants concernant, directement ou indirectement, le champ de ses investigations. Cette revue a montré une pléthore de recommandations et peu de suites concrètes. Aussi la mission a-t-elle jugé utile de proposer une reformulation du projet collectif du corps des IPEF, articulée avec la stratégie de gestion des carrières.

La mission a ensuite procédé (chapitre 2) à une analyse détaillée de la situation du corps des IPEF, de sa démographie et de ses employeurs. La mission a rencontré environ 80 acteurs concernés par le corps des IPEF lors d'entretiens approfondis. Elle a conduit des études statistiques et des enquêtes lui permettant d'apporter des éléments descriptifs nouveaux des parcours professionnels des IPEF. Ce chapitre aborde les attentes des employeurs puis les parcours des IPEF en s'intéressant particulièrement aux premiers postes, aux dix premières années d'exercice et à l'accès aux postes de responsabilité, ainsi qu'aux questions posées par les « troisièmes carrières » et l'emploi des seniors. Ces éléments, tant quantitatifs que qualitatifs, lui ont permis d'établir un diagnostic concernant les emplois occupés et les parcours professionnels des IPEF.

Le bilan de ces analyses (paragraphe 4 du chapitre 2) montre que le système est peu dynamique et connaît des difficultés structurelles sérieuses :

- La diminution des effectifs du corps s'est accompagnée récemment d'un recentrage relatif sur les services de l'État *stricto sensu* du fait d'une régression de la présence des IPEF au sein des opérateurs de l'État et en collectivités territoriales, à rebours des orientations stratégiques exprimées depuis des années.
- La conjonction de ce recentrage et du vieillissement du corps, au sein duquel augmentent les populations d'ingénieurs en chefs et d'ingénieurs généraux, et de l'impact des réformes de l'État sur la structure des emplois de responsabilité de l'administration conduit à un excès croissant en IPEF expérimentés de sexe masculin et des parcours professionnels contraints. Pour les hommes de cette classe d'âge, l'accès aux emplois de responsabilité devient de plus en plus difficile.

- Les parcours initiaux sont très contrastés selon l'origine de recrutement des IPEF. Pour les 10 premières années d'exercice, la mission a pu définir des parcours-type qui témoignent d'une relative diversité.
- La décentralisation a conduit à la fonte des missions de conception et de mise en œuvre de projets dans les services de l'État. La disparition de ce théâtre opérationnel propice à l'incubation des potentiels des jeunes IPEF pose le problème de leur repérage ultérieur pour l'exercice de hautes responsabilités.
- Les femmes accèdent désormais plus jeunes que les hommes aux postes de responsabilité au sein des ministères de rattachement, et les entrées dans le vivier demeurent déséquilibrées (trop d'hommes et trop peu de femmes) par rapport aux objectifs fixés par la politique d'égalité hommes — femmes pour l'accès à ces responsabilités.
- Les IPEF sont de moins en moins présents sur les emplois de directeur départemental des territoires et le cloisonnement des carrières entre l'administration centrale à Paris et la province s'accroît. Les postes en DREAL et en DRAAF jouent encore un rôle de charnière entre ces deux mondes.
- La gestion des parcours entre les ministères de rattachement et les opérateurs de l'État est très insuffisante. La gestion interministérielle des cadres dirigeants réduit la capacité des secrétaires généraux à faciliter et organiser directement des parcours qualifiants.
- La présence des IPEF stagne ou régresse au sein des collectivités et les retours sont peu gérés. Les collectivités ne sont pas intéressées par les IPEF, en tant que membres d'un corps d'ingénieurs de l'État, mais sont en revanche demandeuses de cadres supérieurs et dirigeants pouvant faire valoir de réelles compétences techniques et une expérience opérationnelle réussie, capables de s'adapter à leurs processus décisionnels internes.
- Les formations doctorales fonctionnent de façon satisfaisante, mais la gestion des carrières de chercheurs manque encore d'anticipation.
- Le secteur privé recrute beaucoup moins qu'avant une partie de ses cadres supérieurs et dirigeants au sein des services de l'État. L'essaimage vers le privé résulte maintenant uniquement de démarches individuelles de jeunes IPEF capables de valoriser leurs parcours de première partie de carrière au regard des critères de recrutement des entreprises. Le passage par Bercy est actuellement une voie qui permet de maintenir ce flux vers le secteur privé.

Ce bilan montre que ces difficultés structurelles ne pourront que s'aggraver sans actions correctives; il souligne le risque, dans ce contexte, de voir les parcours des IPEF, en s'appauvrissant progressivement, diminuer leur employabilité future et réduire les perspectives qui leur sont ouvertes. Cela conduit à proposer qu'un plan d'action soit engagé sur une période de 5 ans, pour infléchir, par un ensemble de mesures, cette évolution et que des objectifs quantifiés soient donnés et évalués pour cette nouvelle stratégie.

Le chapitre 3 présente les pistes d'évolutions possibles, dépendant de choix stratégiques qui sont explicités et des éléments pour ce plan d'action. Ces propositions

s'appuient sur les propositions de la mission de refonder des objectifs clairs et partagés concernant le corps des IPEF, dans un contexte où la multiplicité de leurs employeurs et la gestion interministérielle des postes d'encadrement supérieur rend plus complexe cette perception. Elles s'appuient également sur le bilan dressé par la mission qui montre l'existence de difficultés structurelles significatives, qui ne pourront que s'aggraver dans la poursuite des tendances actuelles, et le risque, dans ce contexte, de voir les parcours des IPEF, en s'appauvrissant progressivement, diminuer leur employabilité future et réduire les perspectives qui leur sont ouvertes.

Les recommandations qui suivent sont articulées en grandes rubriques, qui s'enchaînent pour former un tout, les diverses recommandations étant interdépendantes les unes des autres et complémentaires. Elles répondent aux objectifs généraux suivants :

- Clarifier le projet du corps des IPEF.
- Faire évoluer la structure démographique du corps.
- Adapter les recrutements et la formation initiale.
- Agir de façon volontariste dès les premiers postes et faciliter les parcours multi-employeurs et de spécialité pour les débuts de carrière ;
- Fluidifier les évolutions et les reconversions en cours de carrière ;
- Favoriser les départs des seniors ;
- Améliorer la gouvernance et mettre en place un pilotage du projet sur 5 ans.

Liste thématique des recommandations

Pages

Le projet du corps

Réaffirmer, par une communication appropriée, le sens du projet des IPEF, les ambitions et aptitudes qui les identifient et les différencient d'autres agents publics. Le rapport détaille dans son chapitre 1 des propositions de formulation. Pour ce faire, valoriser notamment les initiatives d'observatoires des bonnes pratiques comme facteur de cohésion du corps autour de son projet. 118

Affirmer que l'identité et la justification du corps sont constituées autour des politiques publiques portées par les ministères de rattachement du corps : le MEDDE, le MLETR et le MAAF. Elles s'exercent aussi bien dans les services de ces ministères de rattachement, chez leurs opérateurs, dans les collectivités territoriales que dans la recherche et à l'international. Cette affirmation ne fait pas obstacle au rayonnement du corps au-delà de cette identité centrale. 118

Constatant qu'aujourd'hui ces politiques publiques sont marquées par de très fortes interdépendances entre de nombreux enjeux techniques et de nombreux acteurs (régulateurs et opérateurs, État et collectivités, recherche et international), il convient de favoriser des itinéraires diversifiés au sein de ces multiples employeurs. Il s'agit, par ces parcours, d'apporter à chaque employeur les bénéfices des capacités que les IPEF peuvent acquérir de comprendre et de maîtriser cette complexité et les logiques de chaque partie prenante. 118

Les objectifs d'un plan d'action à 5 ans

Mettre en cohérence à moyen terme la démographie du corps avec sa vocation et la structure des emplois accessibles dans le périmètre État – opérateurs – collectivités. Évaluer les effets de la nouvelle stratégie d'orientation des parcours des IPEF pendant 5 ans à niveau de recrutement inchangé, sauf si ce suivi appelle à faire évoluer ce niveau plus rapidement. 127

Inciter plus particulièrement et temporairement les IPEF de sexe masculin ayant entre 30 et 45 ans qui souhaitent accéder à des responsabilités de direction à essaimer. 122

Fixer un objectif quantifié au plan d'action à échéance de 5 ans. L'ordre de grandeur, pour une inflexion significative, consisterait à consacrer jusqu'à 50 %, hors recherche, des postes de sortie d'école (concours internes et externes) aux opérateurs (30%) et aux collectivités (20%). 127

Les principaux outils du plan d'action à 5 ans

Dans le cadre de la politique interministérielle visant à mieux prendre en compte les opérateurs dans les politiques RH des ministères de tutelle et à favoriser la mobilité des fonctionnaires titulaires entre l'État et les opérateurs, établir des accords impliquant les SG, les DG exerçant les tutelles et les opérateurs, au moins à titre expérimental pour le corps des IPEF, sur l'organisation des parcours professionnalisant entre régulateurs et opérateurs et y inclure notamment la déclinaison de l'objectif global qui aura été fixé pour le nombre de postes d'accueil en sortie d'école à échéance de 5 ans (un ordre de grandeur de 30 % paraît un objectif répondant aux inflexions souhaitables).

136

Établir avec de grandes collectivités des accords bilatéraux de collaboration exprimant la volonté commune de faciliter les parcours croisés de cadres supérieurs techniques, dont notamment le recrutement de jeunes IPEF en collectivité et l'accueil symétrique dans les services de l'État d'ingénieurs en chef territoriaux. Intégrer dans ces accords la déclinaison de l'objectif qui aura été fixé d'ouvrir une partie des premiers postes, au sein des collectivités, à échéance de 5 ans (un objectif de 20 % répondrait à l'enjeu de réorientation souhaitable).

139

Réduire les avantages à repousser la date de départ en retraite. Mettre en place parallèlement une prime incitative au départ, dégressive depuis la date à partir de laquelle le départ en retraite est possible jusqu'à la date limite maximale de ce départ. Envisager, en raison de l'encombrement particulier des effectifs de cette tranche d'âge, la mise en œuvre expérimentale de ce dispositif pour les IPEF.

147

La gouvernance du plan d'action à 5 ans

Constituer une équipe opérationnelle stratégique de mise en œuvre du plan d'action sur 5 ans pour l'ouverture des parcours des IPEF avec les collectivités et les opérateurs. Elle doit être pilotée par un cadre rattaché aux secrétaires généraux, sur emploi fonctionnel. Elle peut éventuellement procéder d'une évolution du rôle et du rattachement du CEIGIPEF.

148

Créer, sous l'égide du chef du corps pour une durée limitée, une instance dédiée au pilotage de la mise en œuvre de ce plan d'action, et plus largement à la concertation entre les acteurs pour la gestion des parcours professionnels des IPEF. Les missions de cette instance seraient : - Élaboration, adaptation et évolution du projet de corps ; - Communication sur le projet du corps et sur ses ambitions ; - Pilotage des études sur les parcours et la démographie du corps ; - Validation d'indicateurs de performance de la gestion multi-employeurs ; - Suivi de l'adéquation des compétences des IPEF aux besoins des employeurs et évaluation externe de la formation (en lien avec le COV et le conseil de perfectionnement) ; - Appui aux démarches de concertation et d'échanges avec l'ensemble des employeurs ; - Facilitation des relations entre les ministères et les autres employeurs.

149

Cette instance peut éventuellement être constituée par une évolution de la Commission d'orientation stratégique dont elle engloberait les fonctions. Elle peut aussi être constituée séparément de la COS, l'instance de pilotage serait créée pour une durée de 5 ans et dresserait un bilan de son activité et des recommandations à mi-parcours puis à l'issue de cette période. 149

Cette instance de pilotage devrait réunir les 2 secrétaires généraux, les présidents ou directeurs généraux des principaux opérateurs du périmètre, des représentants de chaque catégorie de grandes collectivités (métropoles, départements et régions), le CGEDD et le CGAAER, les représentants du corps en CAP et des personnalités qualifiées. Le responsable de l'équipe opérationnelle de mise en œuvre du plan en assurerait le secrétariat. Les écoles y seraient associées en tant que de besoin. 149

Les données et les études

Établir un système structuré d'information permettant un suivi des parcours des IPEF. Ce suivi devrait, au-delà des employeurs et des intitulés de poste, réunir quelques informations sur la nature des fonctions réellement exercées, personnel encadré, budget géré, etc. Une vérification des données individuelles et de nombreux compléments sont indispensables pour transformer les fichiers existants dédiés à la gestion quotidienne en outils de gestion prévisionnelle. 73

Pour alimenter une stratégie globale de gestion des cadres dirigeants, conduire des analyses de même type que celles présentées par la mission pour les administrateurs civils, les inspecteurs de la santé publique vétérinaire et les architectes et urbanistes de l'État et, si possible également, au sein des ingénieurs territoriaux. 113

La formation initiale

Pour les recrutements à l'École Polytechnique, privilégier à court terme une communication autour d'un projet de corps clarifié, dans le système actuel de sélection sur classement de sortie. Examiner pour le plus long terme de façon conjointe avec les autres corps concernés l'intérêt d'aligner le mode de recrutement sur celui pratiqué pour les élèves de l'ENS et de l'AGRO. 129

En impliquant les écoles et les employeurs concernés très en amont, identifier les cinq ou six filières professionnelles spécialisées (par exemple : météorologie, information géographique, aviation civile, forêt) ou méritant un effort particulier (économie agricole) nécessitant de susciter particulièrement des vocations. Mettre en place, de façon spécifique à ces filières, des produits de communication à l'égard des candidats, puis des élèves (conférences, amphis, visites, stages) susceptibles d'éveiller ces vocations. Promouvoir quelques formations techniques françaises ou internationales particulièrement adaptées. 130

- Inclure, dans les cursus de formation des IPEF concours externes qui n'en ont pas encore bénéficié, le principe d'une expérience professionnelle d'ingénieur, si possible en entreprise et à l'étranger, préalable à la prise du premier poste. 131
- Consolider la formation existante à l'action publique en l'ouvrant plus largement à d'autres participants et associer d'autres commanditaires à son conseil de perfectionnement et en intégrant certains de ses modules dans une offre de formation continue. 132
- Continuer à faire bénéficier les IEPEF qui souhaitent s'engager dans une formation doctorale de dérogations au schéma de formation de référence. Celles-ci ne doivent pas aller jusqu'à exonérer les X ou les normaliens d'une formation technique en ingénierie. 132
- Séparer l'exercice, par les ministères, de leurs responsabilités d'employeur et de commanditaire de la formation, et celui, par les écoles, de leurs responsabilités de prestataire de formation. 134

L'accompagnement, l'orientation et la formation continue

- Établir au MEDDE-MLETR une circulaire sur les parcours des cadres A analogue à celle du MAAF. 135
- Mettre en œuvre sans délai l'extension annoncée au MAAF des comités de domaine et en élargir la composition à l'ensemble des employeurs concernés. 135
- Étendre au MAAF la fonction de chargé de mission spécialisé pour le corps des IPEF. 141
- Lancer avec les collectivités et les organisations représentatives des IPEF et des ingénieurs en chef territoriaux une étude des avantages et inconvénients et des moyens éventuels d'envisager un cadre d'emploi commun inter fonction publique du corps des IPEF et du corps des ingénieurs en chef territoriaux. 138
- Inciter, lors des entretiens d'orientation, les ingénieurs en poste au sein de l'État à tenter l'expérience en collectivité. Encourager le développement de réseaux de correspondants en collectivités locales. Fournir aux ingénieurs généraux en charge de l'orientation la liste de ces correspondants en collectivité et organiser des réunions de travail régulières avec eux. 139
- Vérifier que le cycle supérieur du développement durable demeure une réponse adéquate de préparation et d'accompagnement à l'accès à des responsabilités de cadre dirigeant dans le contexte d'une politique interministérielle visant à mieux prendre en compte les opérateurs dans les politiques RH des ministères de tutelle et de la mise en œuvre, commençant par le corps des IPEF, d'une gestion des parcours dans un périmètre privilégié d'intervention, élargi aux opérateurs et collectivités. 142

Engager avec l'appui de l'ingénierie pédagogique disponible l'étude d'opportunité et de faisabilité d'une formation temporaire d'appui à la reconversion et à l'essai d'IPEF. 142

Renforcer l'aptitude des ingénieurs généraux chargés de l'orientation des cadres supérieurs concernant les possibilités d'emplois hors État. 141

Motiver des femmes le plus en amont possible (lycée, classes préparatoires, écoles de formation initiale, écoles de formation des IPEF) puis leur offrir, au moins temporairement, dès les premiers postes, un accompagnement individuel spécifique destiné à faciliter leur accès à des responsabilités, même relativement jeune comme c'est le cas actuellement. Valoriser le fait que travailler à temps partiel n'est pas un obstacle à la prise de responsabilité. 141

Continuer à offrir l'opportunité de carrières de chercheurs et d'experts de haut niveau. Subordonner la poursuite de telles carrières à une validation périodique et organiser la réorientation précoce (10 ans maximum) de ceux qui n'atteindront pas à la reconnaissance internationale souhaitée. 140

Les postes et les missions exercées par les seniors

Accompagner la diminution du nombre de directions régionales (DREAL et DRAAF) dans le cadre de la réforme territoriale pour positionner, avec un classement approprié et une doctrine de nomination adéquate, les emplois de directeur des directions régionales des nouvelles grandes régions en emplois de débouché. 144

Mettre en place un « pack retour » à destination de chaque cadre dirigeant en sortie d'emploi à responsabilité. Ce pack comprendrait des prestations matérielles logistiques : bureau, téléphone, ordinateur, etc., ainsi que des dispositifs d'accompagnement, individuels et collectifs, à la redéfinition des projets professionnels et à la recherche de nouvelles positions. Ces dispositifs pourraient être externalisés en tout ou en partie. 144

Chaque secrétariat général devrait engager, en relation avec les directions métiers et des représentants de ses services déconcentrés, une démarche d'identification des missions temporaires ou hors hiérarchie pouvant être utilement confiées à des cadres dirigeants n'exerçant plus de responsabilité managériale, dans l'esprit des emplois fonctionnels de chef de projet ou expert de haut niveau. La réforme des services régionaux doit être saisie comme opportunité d'une telle approche hors des administrations centrales. 145

Ouvrir l'expertise des conseils généraux aux collectivités territoriales. Pour de telles missions, les conseils généraux pourraient mobiliser non seulement leurs membres mais aussi d'autres cadres expérimentés dont les compétences et l'expérience sont en relation avec le sujet de la mission et dont ils peuvent assurer la neutralité et l'indépendance du conseil. L'idéal serait qu'à effectifs constants, les conseils généraux puissent accueillir, comme membres à part entière, des agents expérimentés de collectivités territoriales qui leur apporteraient une meilleure diversité de regards et d'expériences. 146

Introduction

La secrétaire générale du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt (MAAF) et le secrétaire général du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité (MLETR) ont demandé conjointement le 14 mai 2014 (voir annexe 1) aux vice-présidents du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et de l'alimentation, de l'agriculture, et des espaces ruraux (CGAAER) de réaliser une mission sur les parcours professionnels des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts (IPEF). Cette mission a été confiée à une équipe constituée de membres des deux conseils généraux et a bénéficié de l'accès aux données du centre interministériel de gestion des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts (CEIGIPEF) et de l'union nationale des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts (UniPEF).

Le corps des IPEF a été constitué récemment de fusions successives de corps préexistants, dont les deux principaux ont leur racines loin dans l'histoire de l'administration française. Après une présentation des attentes de la commande, le chapitre 1 présente les évolutions majeures du contexte de l'exercice des missions des IPEF (décentralisation, développement des opérateurs de l'État) qui conduisent à une gestion panachée entre une tradition de gestion de carrière avec une dynamique en cours de gestion d'emploi. Il analyse les nombreux rapports existants concernant, directement ou indirectement, le champ de ses investigations. Il propose in fine, sur des bases renouvelées et adaptées à ce nouveau contexte, des formulations du projet collectif du corps des IPEF qui serviront de cadre pour la suite des travaux.

La mission a rencontré environ 80 acteurs concernés par le corps des IPEF lors d'entretiens approfondis (voir annexe 2). En l'absence de données disponibles adaptées à sa réflexion, elle a conduit des études statistiques et des enquêtes lui permettant d'apporter d'apporter des éléments descriptifs nouveaux des parcours professionnels des IPEF. Ces éléments, tant quantitatifs que qualitatifs, lui ont permis d'établir un diagnostic concernant les emplois occupés et les parcours professionnels des IPEF qui est présenté en chapitre 2 et dans les annexes 3 à 6.

Le chapitre 3 présente les pistes d'évolutions possibles, dépendant de choix stratégiques qui sont explicités par des scénarios, et formule un certain nombre de recommandations.

1. Un projet du corps des IPEF adapté aux évolutions de la société

Après avoir rappelé la commande à laquelle répond le présent rapport, ce premier chapitre resitue la mission sur les parcours des IPEF dans l'évolution du contexte institutionnel et des attentes de la société.

Ce chapitre examine notamment les principales mutations de l'action publique (décentralisation, développement des opérateurs de l'État) qui ont un impact concret sur les parcours des IPEF.

Les principaux rapports qui ont été consacrés à l'évolution de la fonction publique sont analysés et conduisent s'interroger sur la façon dont une structure de corps, constitué par nature pour une gestion de carrière par un employeur dominant, peut être adaptée à un contexte d'employeurs multiples qui relève plutôt d'une logique de marché de l'emploi.

L'histoire des corps qui ont été réunis au sein du présent corps des IPEF, on rappelle en quoi, après la Révolution française, puis au cours des Trente Glorieuses, montre comment ces corps d'ingénieurs ont su, y compris en se faisant les porteurs d'innovations de rupture, de façon en fait incrémentale et continue, répondre aux évolutions des attentes de la société. Le chapitre se poursuit par l'analyse des divers rapports directement consacrés au corps des IPEF.

En réexplicitant le « récit » symbolique qui a structuré l'« esprit de corps » dans la seconde moitié du XXe siècle, et en décrivant ce que l'on pourrait aujourd'hui appeler la « marque IPEF » et ses divers « produits », le chapitre conclut en décrivant ce que peut être, pour les premières décennies du XXIe siècle, le projet renouvelé du corps, adapté au contexte actuel et à la nature des emplois auxquels les IPEF ont vocation à prétendre.

Si la mission a souhaité développer ces aspects généraux, c'est que les nombreux entretiens qu'elle a conduit et les enquêtes qu'elle a menées l'ont convaincu que l'on ne saurait évoquer les parcours des IPEF sans réexprimer en quoi ceux-ci, si variés soient-ils, ont en commun certains fondamentaux qui les caractérisent et en font l'originalité et la richesse.

1.1. La commande

Par lettre conjointe en date du 14 mai 2014 (voir annexe 1), les secrétaires généraux des ministères en charge de l'écologie et de l'agriculture ont demandé aux vice-présidents des deux conseils généraux de conduire une mission d'analyse et de propositions sur les parcours professionnels des IPEF.

Cette mission a été confiée à une équipe composée de Sylvie Hubin-Dedenys, IGPEF (ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts) et Yves Geffroy, IGSPV (inspecteur général de la santé publique vétérinaire) du CGAAER, de Georges Regnaud, IGPEF remplacé en cours de mission par Alain Neveu, IGPEF, de Jean Guillot, IGPEF remplacé par Edmond Graszak, IGPEF et Pierre-Alain Roche, IGPEF, coordonnateur de la mission. Elle a bénéficié au début de ses travaux de l'appui de Marie Villette, IPEF, qui a procédé aux analyses de parcours figurant en annexes 4 et 5. Les présidents des sixièmes sections des deux conseils généraux ont supervisé cette mission qui a été conduite en liaison étroite avec le chef de corps et en consultant les organisations syndicales représentatives des IPEF en CAP.

- État des lieux

Il a consisté à dresser un état quantitatif de la situation actuelle des parcours professionnels des IPEF, de l'assortir des ressentis concernant d'éventuels blocages dans les déroulements de carrière et d'identifier les questions que les fins de carrière suscitent. Cet état des lieux avait vocation ainsi d'être quantitatif mais aussi qualitatif. Autant que possible, il a fait ressortir les éventuelles discriminations liées au genre.

- Évaluation des besoins d'IPEF

Cette évaluation a été demandée à la fois quantitative et aussi qualitative.

Il s'agit de permettre de quantifier les besoins à moyen et long terme des employeurs de l'État en IPEF mais aussi ceux de l'ensemble des employeurs concernés par l'action publique (opérateurs de l'État, agences, établissements publics administratifs, collectivités territoriales).

L'évaluation qualitative vise à comprendre les aptitudes et/ou profils et/ou parcours d'IPEF souhaités par chaque type d'employeur.

- Élaboration de recommandations adaptées

Au vu d'une part de l'état des lieux, d'autre part de l'évaluation quant aux besoins d'IPEF, il est demandé de proposer des mesures visant à la **construction de parcours professionnels diversifiés permettant de concrétiser l'ambition exprimée d'un corps supérieur à caractère technique et interministériel, en charge de l'action publique pour le développement durable et des territoires et en particulier de permettre aux IPEF de déboucher sur des prises de responsabilité importantes.**

En d'autres termes, il s'agit de suggérer les moyens à mettre en place aujourd'hui et demain pour garantir une adéquation entre les besoins en ingénieurs de haut niveau et la satisfaction de ce besoin.

La lettre de commande souligne un certain nombre de consultations à réaliser et suggère une ample prise de contact, notamment avec un large spectre d'employeurs potentiels. Enfin, elle recommande de porter une attention particulière aux blocages dans les carrières, surtout sur la population des seniors.

1.2. Contexte général de l'évolution des institutions et de la fonction publique

Le contexte dans lequel s'inscrit aujourd'hui la réflexion à conduire sur les parcours professionnels des IPEF est marquée par :

- au plan institutionnel : la décentralisation, le développement des compétences européennes et l'évolution corollaire des missions de l'État ;
- au plan technique et des métiers : l'évolution des besoins d'infrastructure, l'émergence de nouvelles technologies et services et l'évolution des modes de fonctionnement du tissu social et de la démocratie ;

- au plan économique : des contraintes budgétaires plus fortes sur les services publics ;

Ce nouveau contexte s'est traduit par une évolution sensible du contexte de gestion des parcours professionnels :

- multiplication des employeurs avec le développement des opérateurs de l'État et la montée en puissance des collectivités locales ;
- émergence d'une gestion des emplois de cadres supérieurs au sein de l'État.

1.2.1. Décentralisation

A. Une histoire récente

Le processus de décentralisation en France est récent, mais a profondément bouleversé un paysage institutionnel marqué antérieurement par l'omniprésence de l'État dans laquelle ses ingénieurs ont joué un rôle majeur.

Cette évolution a été marquée par quelques grandes dates :

- 1969 : Référendum pour faire des régions des collectivités territoriales.
- 1982 : Acte I de la décentralisation : Suppression de la tutelle du préfet sur les départements et transfert de l'exécutif aux conseils généraux. Création des régions. Complété par la loi de 1992.
- 2003 : Acte II de la décentralisation. Autonomie financière des collectivités territoriales et transfert de nouvelles compétences.
- 2014 : Développement des compétences des métropoles (loi MAPTAM, 19 janvier 2014).
- 2015 : Réduction à 13 du nombre des régions (loi du 16 janvier 2015). Loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République (en cours de discussion).

La clause générale de compétences a été étendue aux trois niveaux de collectivités territoriales (communes, départements, régions) par la loi de décentralisation de 1982. Elle accorde aux collectivités une capacité d'intervention générale, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une énumération de leurs attributions. Depuis les premiers transferts de compétences décidés en 1983, l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, et entre chaque niveau de collectivité, est régulièrement dénoncé. Cette question est abordée de nouveau en 2015, à l'occasion du projet de loi NOTRe en cours de débats dans les assemblées.

Exception en Europe, la France se caractérise par un émiettement communal et par un grand nombre de très petites communes (30% des communes comptent moins de 200 habitants). L'État encourage successivement différentes formes de coopération intercommunale afin de pallier les principaux inconvénients de l'émiettement communal. Initiée dès 1890, la création de syndicats de communes se poursuit avec la création des districts en 1959, des communautés urbaines en 1966, des communautés de communes et des communautés de villes en 1992, des communautés d'agglomération en 1999 et des métropoles en 2010. La multiplication des formes d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) a finalement rendu

nécessaire une rationalisation de la coopération intercommunale, ce qu'a initié la loi du 16 décembre 2010 imposant, à la fois, la généralisation de la carte intercommunale et sa rationalisation. Avec la loi du 27 janvier 2014 MAPTAM (modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles), la mise en place de métropoles s'impose dans les grandes agglomérations.

B. Les départements : en développement puis en question

Il y a un peu plus de 30 ans, un Conseil Général était une assemblée d'élus, sans service administratif, que le préfet consultait sur les sujets ayant une implication territoriale. Cette assemblée était essentiellement consultative et le Préfet décidait de tout, ses services concevaient et mettaient tout en œuvre. Cette collectivité a été dotée de pouvoirs, s'est construite une administration et l'État, par plusieurs vagues de décentralisation lui a transféré de nombreuses compétences. En 30 ans, les services d'un Conseil Général sont passés de quelques agents à plusieurs milliers.

La suppression de l'échelon départemental a été proposée par le rapport Attali. Les autres rapports recommandent plutôt une clarification de la répartition des compétences entre collectivités. Dans les zones rurales, le département a davantage vocation à fédérer des intercommunalités. En revanche, dans les zones urbaines, la fusion des compétences des départements et des agglomérations pourrait être envisagée. L'exemple de référence est la métropole du Grand Lyon qui a fusionné, le 1er avril 2015, l'EPCI existant et le département sur le territoire de l'aire métropolitaine.

C. Des grandes régions à taille européenne

Les régions sont des structures administratives récentes, consacrées par les lois de décentralisation de 1982-1983. Les compétences des régions se sont largement accrues. L'échelon régional a été systématiquement renforcé car il apparaît comme l'échelon le plus adapté pour la mise en œuvre des politiques européennes. Le nouveau découpage des régions amplifie ce mouvement.

D. Des difficultés financières émergentes pour les collectivités territoriales.

Les collectivités sont concernées par le constat que l'état des finances publiques est dégradé et le coût du service public très élevé relativement au produit intérieur brut. L'augmentation de leurs dépenses est maintenant pointée et leurs situations remises à plat, avec quelques facteurs aggravants :

- leurs dépenses sociales augmentent d'autant plus que la crise économique accroît le nombre des bénéficiaires de dispositifs sur lesquels elles ont peu de leviers de décision ;
- l'évolution de leurs ressources subit la conjonction d'une baisse des dotations de l'État et du besoin de maîtriser la fiscalité locale ;
- un niveau d'endettement déjà élevé, aggravé, dans certains cas, par des prêts toxiques.

E. L'émergence de la fonction publique territoriale

Si les transferts de compétences ont toujours été théoriquement associés à un transfert des moyens servant à assurer ces compétences, la réalité a été souvent différente concernant les personnels et invariablement le jeu de l'État a consisté à ne les transférer que partiellement, en veillant à éviter de transférer ses agents les plus compétents. Cette stratégie, outre qu'elle n'est pas optimale sur le plan de l'intérêt public global, a d'une part handicapé la mise en route des services transférés, d'autre part a desservi l'État lui-même à moyen et long terme.

Au plan pratique, les collectivités, via le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT), ont créé les voies de recrutement et les programmes de formation leur permettant de disposer d'agents publics, administratifs et techniques, répondant à l'essentiel de leurs besoins. Administrateurs et ingénieurs territoriaux ont progressivement structuré la plus grande part de l'encadrement des services des collectivités.

Il y a autant d'organigrammes que de collectivités. Contrairement à l'État, qui aime les organigrammes-types et les structures normalisées quelles que soient les réalités, l'analyse particulière de ces organigrammes fait apparaître que ceux-ci sont peu stables dans le temps et que leurs évolutions n'ont pas été seulement le fait des reprises de compétences au moment des différentes vagues de la décentralisation, mais résulte souvent de la volonté des exécutifs de définir, en fonction des objectifs des politiques publiques qu'ils affichent et des alternances politiques des configurations évolutives. En lien avec les différences d'organigrammes, l'organisation des services pour accomplir les missions est elle-même hétérogène alors que les missions et services servis par les collectivités sont proches. Ces organigrammes connaissent parfois une profusion de niveaux hiérarchiques qui n'a rien à envier à ceux de l'État : il n'est pas rare de trouver un directeur général des services, plusieurs directeurs généraux adjoints, des directeurs, chefs de services, etc. Les témoignages de l'encadrement intermédiaire font apparaître des interrogations sur l'utilité de maintenir l'ensemble de ces niveaux dont le partage des responsabilités n'apparaît pas toujours clairs pour les intéressés eux-mêmes.

Pour un fonctionnaire de l'État, habitué à la limpidité trompeuse de la ligne hiérarchique (le Préfet est le chef et les directeurs sont sous son autorité, mais en fait ils ont des comptes à rendre à leurs administrations centrales et font l'objet d'injonctions paradoxales permanentes), la découverte d'une collectivité l'interroge longtemps sur les modalités des prises de décision et sur le fonctionnement de la hiérarchie, alors qu'en fait la réalité y est beaucoup plus simple qu'au sein des services de l'État : les élus de l'exécutif sont les patrons et attendent une totale loyauté de leurs collaborateurs, ils ne leur font confiance que temporairement et se méfient considérablement de toute velléité technocratique de leur part et apprécient peu qu'ils tentent d'exercer des parcelles de pouvoir en leurs lieux et place. Les fonctionnaires d'État y ressentent parfois une impression de double circuit – politique et technique ; les nuances pour l'articulation des circuits sont nombreuses, les géométries étant fluctuantes et souvent dépendantes des alternances politiques. Le profil des hommes, leurs personnalités et leurs liens politiques conditionnent et pèsent sur les circuits de décision. Mais la réalité est simple : les agents des collectivités ne sont pas là pour se faire valoir, mais pour servir, ils ne sont pas là pour décider, mais pour proposer. Cela contribue à l'incompréhension du fonctionnement du haut encadrement des collectivités par de nombreux fonctionnaires d'État, qui ont parfois une haute idée de leur propre pouvoir de décision,

De constitution récente, les collectivités sont ainsi servies par des agents qui ont été recrutés au cours des phases de décentralisation. Les premiers sont arrivés à la fin des années 1980 et les premiers départs en retraite d'agents ayant fait leur carrière dans la collectivité sont récents.

Certains agents sont arrivés dans les collectivités après une première phase de parcours dans les services de l'État. Cela concerne une part non négligeable des agents, mais leur nombre diminue rapidement, en relation avec leurs départs en retraite. C'est par exemple le cas des agents issus des DDE en charge de la voirie départementale.

Fin décembre 2011, Il y avait 1,8 millions de fonctionnaires territoriaux, répartis dans les 3 catégories et 54 cadres d'emploi. Mais 8 de ceux-ci mobilisent 70 % des agents. Les adjoints techniques sont les plus nombreux avec plus de 500 000 agents (essentiellement dans les établissements d'enseignement). Les catégories A représentent moins de 9 %, les catégories B 15 %, les catégories C les ¾. Dans les cadres d'emploi de catégorie A, les attachés représentent 40 % et les ingénieurs territoriaux moins de 18 %. Les autres cadres d'emploi de catégorie A représentent moins de 5 % des effectifs pour les plus nombreux.

Les ingénieurs territoriaux constituent un cadre d'emploi scientifique et technique. Il comprend les grades d'ingénieur, d'ingénieur principal et d'ingénieur en chef. Le grade d'ingénieur en chef comporte deux classes : la classe normale et la classe exceptionnelle. C'est un corps de catégorie A, mais il est envisagé comme pour les catégories A administratives de scinder le cadre d'emploi en créant une catégorie A+ comportant les deux grades d'ingénieur en chef correspondant pour les administratifs au cadre d'emploi des administrateurs. Le salaire moyen mensuel d'un ingénieur territorial est de 3 000 € brut à l'embauche. En fin de carrière, il peut espérer grimper jusqu'à 8 000 € brut par mois en moyenne. Leurs domaines d'activité et de compétence sont larges : infrastructures, réseaux, ingénierie, architecture, gestion des risques, urbanisme, aménagement, paysages, systèmes d'information, informatique, eau et assainissement.

Les administrateurs territoriaux forment le principal corps de hauts fonctionnaires territoriaux. Créé par le décret du 30 décembre 1987, ce cadre d'emplois de catégorie A+ donne accès aux fonctions de direction stratégique des collectivités territoriales et de leurs établissements. Les administrateurs territoriaux conçoivent et mettent en œuvre les politiques publiques des collectivités de plus de 40 000 habitants au service des élus territoriaux: conseils régionaux, conseils généraux, mairies et intercommunalités (communautés urbaines et communautés d'agglomération essentiellement). Ils sont formés par l'Institut national des études territoriales (INET). Le cadre d'emploi comporte trois grades : administrateur, administrateur hors classe et administrateur général.

Toutes les collectivités doivent maîtriser leur masse salariale, voire la réduire. Pour autant, et ainsi que le relève un récent rapport de l'INET ¹: *« Les collectivités locales vont dans les prochaines années recruter des ingénieurs territoriaux capables d'appréhender des projets complexes. Le désengagement de l'État et de son réseau d'ingénieurs au service des territoires en matière d'ingénierie publique entraîne la reprise de ses compétences par les collectivités, qui doivent se repositionner en recrutant des ingénieurs capables de piloter des grands projets d'aménagement. Mais la simple transmission de l'expertise entre l'ancienne et la nouvelle génération n'y*

¹ « Étude sur l'ingénierie territoriale », réalisée par les élèves administrateurs territoriaux - promotion Simone de Beauvoir, en partenariat avec l'Assemblée des Communautés de France, l'Assemblée des Départements de France et Etd_Janvier 2015

suffira pas. L'enjeu est bien d'améliorer la capacité des agents à appréhender et gérer des situations et des projets de plus en plus complexes. »

Un directeur de collectivité estime néanmoins que la stratégie du recrutement externe peut être privilégiée pour porter le changement en collectivité : *« Les collectivités sont rattrapées par la crise des finances publiques. Dans un premier temps, elles réduisent leurs recrutements et privilégient les promotions internes. La prise de conscience des dangers d'une politique de rabout devrait les convaincre d'affronter de vrais choix et de mettre en œuvre des changements, pour rester en mesure de porter les projets politiques des élus. Il y aura donc des recrutements externes de cadres de haut niveau capables de porter le changement attendu par les élus, donc des opportunités pour des IPEF. Celles-ci seront toutefois très différentes de celles du début des années 2000 où il s'agissait de gérer la croissance avec des marges importantes. »*

Un autre estime que certaines collectivités ne prendront pas de risques et préféreront faire le choix d'un ingénieur territorial, qui aura fait ses preuves, connaît bien la structure et sera en capacité de conduire la politique de la collectivité en bonne connaissance de cause.

Tous les cadres de collectivité rencontrés estiment que les postes de DGS et de DG adjoints sont des postes « politiques » dont la durée de vie est liée à celle de l'équipe politique élue. Parfois, mêmes les postes de directeurs sont marqués et susceptibles de changer lors d'alternance politique.

Mais il n'y a pas vraiment d'école de formation des ingénieurs territoriaux ni de gestion de ce corps, à l'inverse de celui des administrateurs territoriaux. L'INET s'efforce d'assurer des parties de formation, notamment en conventionnant avec d'autres écoles.

La plupart des grandes collectivités, lorsqu'elles ont des choix de cadres à faire, font appel à des cabinets de consultants. Elles peuvent aussi utiliser leurs services lorsque des choix délicats sont à faire en interne, notamment lors de la restructuration d'un organigramme.

D'après l'analyse que semblent partager un certain nombre de cadres de collectivités, les contraintes financières associées à la remise à plat des compétences des collectivités devraient à court et à moyen terme conduire les collectivités à rebâtir leurs services en profondeur, induisant vraisemblablement un resserrement de l'encadrement. Dès lors, le devenir et l'emploi des cadres A et A+ qui ne feraient pas partie de la nouvelle organisation pourrait constituer un problème d'autant plus aigu que les possibilités de redéploiement d'agents en collectivité sont actuellement assez limitées, le statut de la fonction publique territoriale n'ayant pas le même niveau de garantie que celui de l'État.

1.2.2. L'évolution de l'organisation et de la gestion des emplois au sein de l'État

Deux évolutions majeures méritent ici d'être soulignées car elles ont un impact particulier sur les parcours des IPEF : l'adaptation de l'administration territoriale de l'État à la décentralisation présentée ci-dessous, et l'émergence d'une gestion d'emploi pour les cadres dirigeants.

A. La réorganisation de l'administration territoriale de l'État.

L'acte I de la décentralisation, au début des années 1980 ne s'est pas accompagné d'une réforme concomitante de l'administration territoriale de l'État, alors même qu'ont été organisés des transferts de compétence importants de l'État vers les collectivités (régions, départements, communes) dans les domaines des routes, de l'urbanisme et du logement, de l'aménagement du territoire et des transports.

L'acte II a posé, dans la loi sur l'administration territoriale de la République du 6 février 1992, les principes d'une telle réforme en affirmant dans son premier article que « *l'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'État* », recentrant l'action des administrations centrales sur les missions de conception, de coordination et de réglementation.

L'organisation des services déconcentrés a connu de très nombreuses étapes et expérimentations, souvent liées aux transferts successifs d'agents aux collectivités territoriales : fusion des emplois de directeur régional et de directeur départemental du siège de région, création des directions interdépartementales des routes (DIR), rapprochement DRIRE – DIREN et création de directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA) etc.

La réforme de l'administration territoriale (RÉATE), menée dans le contexte de la révision générale des politiques publiques (RGPP) à partir de 2008, et pilotée par le Secrétariat Général du Gouvernement, a conduit à des regroupements d'une ampleur sans précédent et opéré une profonde reconfiguration des services placés sous l'autorité des préfets. La nouvelle architecture organise, à compter du 1er janvier 2010 :

- le niveau régional en un nombre limité de directions (8 contre 18 précédemment) selon un schéma d'organisation qui recoupe les découpages ministériels dont les DRAAF pour le ministère chargé de l'agriculture et les DREAL pour le ou les ministère(s) chargé(s) de l'environnement, des transports et du logement² ;
- le niveau départemental en formant deux voire trois directions interministérielles placées sous l'autorité des préfets (contre 13 directions ministérielles précédemment) et organisées autour des trois grandes problématiques que sont la protection des populations (DDPP), la cohésion sociale (DDCS) et l'organisation de l'espace sur le territoire (DDT). Le caractère interministériel de ces directions introduit le fait que leurs directeurs sont rattachés, pour leur nomination et leur gestion, aux services du Premier ministre.

Cette réorganisation, et toutes celles liées à la décentralisation qui l'ont immédiatement précédée, ont, au premier chef, concerné les ministères de rattachement des IPEF et les membres du corps. En effet, si la fusion des services et le resserrement des organigrammes ont permis de rationaliser les postes d'encadrement, ils ont considérablement réduit leur nombre.

En 30 ans, les rapports entre l'État et les collectivités ont ainsi considérablement évolué. Avec les transferts de compétences de l'État vers les départements et les régions, l'État, qui avait une posture de sachant, faisant, arbitrant, réglementant, appliquant, gérant, contrôlant s'est progressivement dépouillé de presque toutes ces

² La configuration en Ile-de-France, est spécifique. Dans les DOM, les échelons départementaux et régionaux ne sont pas distingués.

fonctions, ne gardant la plupart du temps que celle de gardien de la loi, des normes, des règles.

Rapportons ici l'analyse d'un DGS de collectivité : *« Les DDT disparaissent du paysage des collectivités. Elles sont maintenant en back-office du préfet et interviennent uniquement en contrôle, ce qui les conduit à être perçues non plus comme des facilitateurs des projets de élus mais comme des empêcheurs de les mener à bien dans des délais raisonnables. Les élus font encore la différence entre les logiques institutionnelles et les agents, mais il y a un risque fort, pesant sur l'image des IPEF. Un IPEF qui n'aurait connu que des postes régaliens dans l'administration d'État serait très handicapé pour candidater à un poste de direction en collectivité. Pour maintenir, et plus encore pour accroître, leur employabilité, les IPEF doivent continuer à prendre des postes opérationnels qu'il faut aller chercher maintenant en dehors des services de l'État : en opérateur ou en collectivité. »*

Et celle d'un autre : *« Depuis 10 ans les collectivités vivent une dégradation très nette de leurs contacts avec les services déconcentrés. Ceux-ci sont devenus des empêcheurs de faire, ayant oublié très vite les contraintes de la gestion de projet et de l'opérationnalité. Ils se cantonnent maintenant à un simple contrôle réglementaire cloisonné qui devient rapidement pénalisant, voire bloquant, vu la multiplicité des réglementations s'appliquant à tout projet tant soit peu ambitieux donc complexe. Des situations de conflit apparaissent là où autrefois prévalait un partenariat constructif. Dans ce contexte, c'est le corps préfectoral, sous-préfets et préfets, qui endosse le rôle de facilitateur que tenaient autrefois les DDE et que ne jouent plus les cadres de DDT. »*

Dans les négociations relatives aux transferts de moyens au moment des transferts de compétences, les ministères ont généralement veillé à minorer les évaluations des moyens dédiés aux missions transférées. Les services de l'État, dans une trajectoire de réductions de leurs moyens, pouvaient ainsi trouver un léger abondement de ressources humaines pour leur permettre d'accomplir leurs missions.

Les agents de l'État eux-mêmes, notamment dans les premières vagues de la décentralisation avaient une réticence marquée pour leur transfert de l'État aux collectivités. Bon nombre d'entre eux, notamment les éléments de haut niveau, ont ainsi obtenu un redéploiement pour rester dans les services de l'État.

Cette configuration, évidemment préjudiciable aux collectivités, n'a pas contribué à l'entretien d'un climat de confiance entre État et collectivités, celles-ci ayant dû trouver en interne une partie des ressources nécessaires pour la reprise des missions.

Enfin, la « culture État » apportée aux collectivités va se diluer avec le temps, ainsi que le remarque un cadre de collectivité : *« Dans les départements, les services techniques demeurent très marqués par une culture équipement amenée par les cadres transfuges des services de l'État (des TPE plus que des IPC) qui les ont développés après la décentralisation. Il y a maintenant un sujet de renouvellement de ces cadres qui partent en retraite, les nouveaux entrants ne partageant pas la même formation et culture technico-managériale ».*

B. *L'apparition d'une logique interministérielle de gestion d'emploi pour les cadres dirigeants dans un contexte français de fonction publique de carrière*

La gestion publique s'appuie, un peu partout dans le monde, et avec des variations notables selon les pays, sur un panachage entre gestion d'emploi, ouverte sur le marché de l'emploi et soumise aux règles de celui-ci et au droit commun du travail, et une fonction publique de carrière, liée à un statut protecteur de la fonction publique, assortie de contraintes spécifiques et de modalités de gestion dérogatoires au droit du travail.

La France a créé et entretient une fonction publique de carrière fondée sur un statut général et organisée en corps de fonctionnaires, comme le corps des IPEF. Ce pacte social particulier pour les services publics a été consolidé après la deuxième guerre mondiale.

Pour les emplois supérieurs de l'administration de l'État, comme pour celle des collectivités territoriales ou des hôpitaux, ont été créés des emplois fonctionnels, dont une des caractéristiques importantes est qu'ils sont à durée déterminée (trois ans renouvelable une fois pour un sous-directeur ou un chef de service en administration centrale, ou pour un secrétaire général pour les affaires régionales, cinq ans pour un directeur départemental interministériel ou un directeur régional).

Les emplois fonctionnels de l'administration d'État, hors emplois à la discrétion du Gouvernement, sont pourvus, après publication d'un avis de vacance au Journal Officiel, soit par des fonctionnaires soit par recrutement direct. Les fonctionnaires titulaires exercent les fonctions relevant de ces emplois fonctionnels soit par détachement sur emploi, ce qui les soumet à toutes les conditions de ces emplois dont les durées maximales de fonction, soit en tant que faisant fonction, ce qui les en exonère.

Les corps d'encadrement supérieur de l'État, dont celui des IPEF, constituent le vivier naturel des recrutements aux emplois fonctionnels de l'administration d'État. Leurs membres se trouvent ainsi mis en compétition dans le cadre des procédures de publication. Il leur faut donc exciper de parcours professionnels pouvant convaincre le recruteur qu'ils disposent des compétences et de l'expérience souhaitée par celui-ci. À l'issue de l'emploi fonctionnel, le fonctionnaire d'État qui l'occupait rejoint son corps et son administration d'origine. Ce mécanisme constitue une commodité qui dispense l'État de la négociation au cas par cas des conditions d'indemnisation associées à la fin d'une relation d'emploi contractuelle.

La généralisation des emplois fonctionnels pour les emplois supérieurs des administrations centrales et des services déconcentrés de l'État a impacté directement les ministères employeurs et le corps des IPEF.

C. *Le cas des ministères de rattachement*

Dans le cadre de ce mouvement général, les ministères de rattachement³ ont connu des évolutions propres. La suppression complète des missions d'ingénierie publique concurrentielle dans le cadre de la RGPP a notablement affecté le fonctionnement des services territoriaux, tant au niveau de l'équipement qui intervenait en milieu urbain que

³ On utilisera dans ce rapport ce terme pour désigner l'ensemble formé du MAAF, du MEDDE et du MLETR qui constituent le noyau dur des domaines d'intervention des IPEF.

de l'agriculture qui intervenait en milieu rural. La disparition des missions d'assistance technique a écarté les services de l'État de l'appui technique aux collectivités.

Le MAAF s'est recentré sur un domaine resserré.

Le champ des politiques publiques portées par le ministère en charge de l'agriculture s'était développé des productions agricoles et forestières à leur transformation et à leurs échanges, de la protection et de la gestion de l'eau et de l'environnement à l'aménagement et au développement de l'espace rural, à la sécurité sanitaire de l'alimentation et à la formation agricole.

Les problématiques de développement du territoire financées par les pouvoirs publics et portées par les héritiers du génie rural telles que l'hydraulique agricole, l'aménagement rural au travers de programmes d'électrification rurale et d'assainissement ainsi que l'aménagement foncier y ont eu longtemps toute leur place.

La montée en puissance des préoccupations environnementales, l'évolution de la politique agricole commune, les changements dans les attributions ministérielles avec le poids déterminant du ministère de l'écologie suite au Grenelle de l'environnement et la décentralisation ont conduit à infléchir l'action du ministère et celle de ses services déconcentrés. Ainsi, au niveau départemental, les missions d'aménagement en tant que service public de l'État ont progressivement disparu, en cohérence avec les nouvelles responsabilités dévolues aux collectivités territoriales du fait de la décentralisation, et de la montée en puissance de l'approche environnementale pour les questions liées à l'aménagement de l'espace.

Les tâches liées à la mise en œuvre de la politique agricole commune ont pris le pas sur les autres missions et induit des interventions moins fréquentes en matière de politique des structures mais un accroissement des activités de contrôle. Le ministère lui-même s'est profondément réorganisé en 2008 et ne comprend aujourd'hui que 3 directions techniques⁴.

Au-delà des effets induits par les mutations de la politique agricole commune et de la mise en œuvre de la stratégie européenne de développement durable, l'évolution des conditions d'exercice des missions au sein du ministère chargé de l'agriculture résulte également du formidable développement de l'enseignement agricole qui représente plus de la moitié des effectifs du ministère de l'agriculture, lequel a vu croître tout à la fois le nombre des établissements d'enseignement, et le nombre de ses élèves, en élargissant sa vocation sans se limiter aux futurs actifs agricoles. Le nombre de professeurs et de maîtres de conférence de l'enseignement supérieur représente désormais avec un effectif de plus de 800 personnes le principal corps A + du ministère devant les IPEF.

Par ailleurs, la survenue de plusieurs crises sanitaires majeures au cours de la dernière décennie a fait prendre conscience de l'impérieuse nécessité de préserver la sécurité sanitaire de l'alimentation et de préserver les recrutements des inspecteurs chargés de la santé publique vétérinaire au nombre de 611 selon le bilan social 2013 du MAAF

Enseignement, économie agricole et politique sanitaire sont les trois composantes principales de l'activité du ministère chargé de l'agriculture et font chacune appel à des compétences spécifiques ce qui ne facilite pas les mobilités entre ces différentes activités.

⁴ L'administration centrale du MAAF a été très récemment réorganisée (Décret n° 2015-369 du 30 mars 2015 modifiant le décret n° 2008-636 du 30 juin 2008). Les dénominations figurant dans le présent rapport sont celles en vigueur antérieurement lors de son élaboration.

Si depuis 2010, la part des effectifs IPEF sur budget MELT/MEDDE reste stable (entre 20% et 21%), elle ne cesse de diminuer au MAAF (part de 27% en 2010, 25% en 2011, 24% en 2012).

- . ***Les ministères chargés de l'environnement, des transports et du logement, bien qu'ils consolident leur domaine de compétence, se retrouvent fragilisés.***

Une seule administration est aujourd'hui en charge des missions exercées autrefois d'une part du ministère en charge de l'équipement et de celui en charge de l'environnement, résultant lui-même de transferts de plusieurs ministères dont celui chargé de l'agriculture et celui chargé de l'industrie.

Au sein de ce domaine consolidé, les missions des administrations ont été recentrées sur les missions relevant des seules compétences de l'État, par transfert aux collectivités territoriales des personnels et des missions décentralisées.

De nombreux domaines d'activités s'appuient ainsi sur des organisations ramassées comprenant un nombre limité de structures offrant chacune peu de postes d'encadrement supérieur ouverts aux IPEF. Les directeurs de programme, notamment ceux qui conservent la responsabilité de services produits en régie (au sein des services eux-mêmes ou d'opérateurs en dépendant), ne peuvent plus compter sur des organisations polyvalentes gérant une masse importante d'activités tant pour le compte de l'État que des collectivités et offrant des postes permettant à un grand nombre d'ingénieurs d'acquérir les compétences et l'expérience requises pour exercer des responsabilités dans le champ d'intervention qu'ils ont en charge.

- . ***La réduction des effectifs et des moyens***

Les politiques de rétablissement de l'équilibre des finances publiques suivies depuis plusieurs années se traduisent par une réduction régulière des effectifs des administrations centrales et déconcentrées de l'État, globalement, et en particulier de celles des ministères de rattachement des IPEF.

Cette réduction se mesure dans la diminution des effectifs du corps : -7,4 % en quatre ans (de 3903 à 3614) entre le 31/12/2009 et le 31/12/2013.

Elle se mesure aussi dans la réduction des emplois de direction occasionnée par la RÉATE dans les services déconcentrés de l'État et par la RGPP au sein des administrations centrales des ministères.

Or l'inertie des phénomènes démographiques introduit un décalage important entre la réduction des effectifs et celle des emplois de direction. La première, portée par des recrutements inférieurs aux départs, se traduit par une diminution des effectifs du premier grade (ingénieur) alors que la seconde impacte essentiellement les effectifs des deuxième (ingénieur en chef) et troisième (ingénieur général) grades dont les populations continuent encore de s'accroître.

Aucune de ces évolutions générales ne semble susceptible d'être remise en cause dans les années qui viennent. Au contraire, la prochaine réforme territoriale et la revue des missions de l'État annoncent une nouvelle vague de réorganisations de l'administration d'État qui devrait poursuivre et renforcer ces évolutions générales.

1.2.3. Les opérateurs de l'État : développement et restructurations

Depuis plusieurs décennies, le développement de l'action de l'État s'est appuyé sur la création d'agences. Le rapport de l'inspection générale des finances « *l'État et ses agences* » de mars 2012 estime que ces agences, dans une acception large qui

dépasse le statut juridique de l'établissement public, « représentent désormais au moins 20 % du budget général de l'État et de ses effectifs ».

La France n'est pas le seul pays à avoir créé des agences et s'est inscrit dans un mouvement international en ce sens. Généralement il s'agit de :

- gérer, de manière efficace et efficiente, des services relevant d'une logique opérationnelle quasi-industrielle mobilisant des compétences métiers spécifiques et appelant une gestion souple et réactive confiée à un management disposant de l'autonomie requise (exemple : grands ports maritimes) ;
- mettre en place des cadres partenariaux associant toutes les parties prenantes à la conduite d'une politique publique (exemple : agences de l'eau couplées aux comités de bassin) ;
- exercer des pouvoirs de régulation ou de contrôle de l'exercice de libertés publiques à l'abri de pression politiques (exemple : établissement public de sécurité ferroviaire).

Ainsi, les agences de l'État ont vu, notamment à partir du début des années 2000, leurs moyens humains et financiers augmenter plus vite que ceux de l'État. Et cette croissance s'est poursuivie après que l'État s'est astreint à réduire ses effectifs et ses dépenses courantes de fonctionnement. Dans le contexte de rétablissement de l'équilibre des comptes publics, l'extension aux agences de mesures visant à contraindre l'évolution de leurs effectifs, leur masse salariale et leurs dépenses de fonctionnement s'affirme comme une nouvelle priorité. Ainsi le Comité interministériel pour la modernisation de l'action de l'État (CIMAP) du 18 décembre 2012 a décidé de confier une mission *ad-hoc* à une groupe de travail interministériel relatif aux agences et opérateurs de l'État autour de 3 chantiers prioritaires :

- professionnaliser la tutelle et renforcer la gouvernance ;
- simplifier et harmoniser la gestion des ressources humaines des opérateurs ;
- associer les opérateurs au redressement des comptes publics.

Pour ce qui concerne la gestion des ressources humaines, les démarches en cours visent à :

- limiter dans le temps et aux seuls emplois qui requièrent des qualifications professionnelles particulières indispensables à l'exercice des missions de l'établissement la dérogation accordée à certains établissements publics les autorisant à recruter des contractuels sur leurs emplois permanents ;
- favoriser la mobilité des fonctionnaires entre les agences et opérateurs et leurs ministères de tutelle afin de répondre aux besoins des agences et opérateurs sans recours à l'embauche de contractuels, et de faire bénéficier les ministères des connaissances que peuvent y acquérir ses agents en vue d'un exercice de la tutelle plus informé (réduction des asymétries d'information).

Par ailleurs, les ministères financiers et les organismes de contrôle portent une volonté de rationalisation du paysage des agences et opérateurs s'appuyant notamment sur des fusions et visant tout particulièrement les petites entités dont les coûts de structure apparaissent élevés.

Les établissements publics placés sous la tutelle des ministères de rattachement du corps, dont la moitié environ est qualifiée d'opérateur de l'État, sont extrêmement variés dans leur taille, leur mission, et la place que peuvent y tenir les IPEF.

Une particularité des ministères de l'agriculture, de l'écologie et du logement est la coexistence d'établissements publics nationaux et d'établissements public à périmètre géographique limité (interrégional, régional, départemental ou local).

La réforme du MAAF s'est accompagnée d'une réorganisation particulièrement structurante de certains opérateurs placés sous la tutelle du ministère de l'agriculture qui a induit une forte réduction des postes d'encadrement avec la création de :

- FranceAgriMer par fusion et réorganisation de cinq offices agricoles ;
- l'Agence de services et de paiement (ASP) par fusion de l'Agence unique de paiement et du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles.

1.2.4. Rapports sur la fonction publique

De nombreux rapports ont été produits concernant l'organisation de la fonction publique en général et celle de l'État en particulier.

Cette production a notamment été renforcée aux moments stratégiques de l'évolution des fonctions publiques, qu'il s'agisse par exemple de la mise en place des phases de décentralisation ou de la révision générale des politiques publiques.

On peut citer, dans la décennie 1990-2000 ; les rapports de Jean Prada (1994) sur la haute fonction publique et de Jean-Pierre Weiss (1996)⁵.

A. Rapport BRAUN⁶ – mai 2001.

Le sénateur Gérard BRAUN a présenté devant le Sénat un rapport synthétisant une ample étude comparative portant sur la réforme de l'État à l'étranger.

À partir d'un état des lieux réalisé dans plusieurs pays européens ou tiers, il montre que l'emploi public à une part dans l'emploi total pouvant aller de 13 à 34% avec des secteurs couverts pouvant rendre délicates les comparaisons.

Pour autant, quelques points forts sont ressortis de cette présentation :

- Très souvent, la mise en œuvre d'un remaniement des services publics résulte de la nécessité de rééquilibrer les dépenses publiques
- Quand une réorganisation est engagée, elle va presque toujours vers un rapprochement des conditions de travail du privé, c'est-à-dire une moindre garantie de l'emploi, un pilotage de l'activité et une rémunération selon la performance et le résultat.

⁵ Jean-Pierre Weiss : « *L'encadrement supérieur de l'État : rapport à M le Premier Ministre* », La Documentation française, décembre 1996.

⁶ Gérard BRAUN : Rapport d'information n° 348 (2000-2001), fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 31 mai 2001.

- Cette dernière tendance est encore plus marquée dans la haute fonction publique, avec des hauts fonctionnaires de plus en plus alignés sur le privé, en situation de compétition, encouragés voire obligés à des mutations.
- Il note aussi une tendance assez générale à la constitution d'agences qui prennent en charge des secteurs rassemblés d'activité.
- Ces réorganisations sont aussi souvent les occasions de mieux afficher les séparations entre les fonctions de gestion et d'évaluation des politiques publiques, parfois mises en cause lors de crises ou de scandales.
- Enfin, il observe que les débats quant à la proximité des administrations avec les usagers sont souvent arbitrés par l'embarquement lourd des nouvelles technologies qui viennent substituer par de nouvelles procédures les relations préexistantes.

B. Rapport De SILGUY – Avril 2003⁷

La Commission de réforme de l'École nationale d'administration (ENA) a présenté son rapport le 22 avril 2003. Une commission, présidée par Yves Thibault de Silguy, avait été chargée de faire des propositions sur la réforme de l'ENA. Elle s'est prononcée en faveur du regroupement de l'école sur le seul site de Strasbourg et a préconisé le renforcement de son action internationale, notamment par son rapprochement avec le Centre d'études européennes de Strasbourg (CEES). Pour moderniser l'ENA, la Commission a examiné trois voies possibles : sa suppression, l'aménagement du système actuel ou l'insertion de l'école dans le système concurrentiel de formation. Par ailleurs, le rapport préconisait la fin du classement de sortie de l'ENA, une profonde transformation de l'enseignement des énarques avec le développement de l'apprentissage des langues, l'amorce de cursus spécialisés et une meilleure initiation au monde de l'entreprise. Il insistait également sur la gestion des carrières de l'encadrement supérieur de la fonction publique et l'aménagement de la formation permanente.

C. Rapport SILICANI – Avril 2008⁸

Commandé au moment du lancement de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), les travaux conduits avaient disséqués les trois fonctions publiques, tant quantitativement que qualitativement.

Ce livre blanc a insisté sur le concept des valeurs attachées à la fonction publique, y compris dans une vision croisée avec d'autres pays. Il comporte une partie méthodologique posant un ensemble de propositions visant à réformer et moderniser la fonction publique de l'État et axée sur l'intégration de nouvelles valeurs, telles la performance, la transparence et l'autonomie. Il a servi de guide pour la conduite de la RGPP. Ce livre blanc fait de nombreuses propositions, parmi lesquelles :

- simplification et un regroupement des quelque 500 statuts dans 7 cadres dont celui de la filière technique ;

⁷ Yves-Thibault de Silguy : « *Moderniser l'État : l'encadrement supérieur* », La Documentation française, décembre 2003.

⁸ Jean-Ludovic Silicani : « *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique : faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France* », La documentation française, 2008.

- renforcement de la place du contrat, en articulation avec le statut de la fonction publique ;
- fluidité entre les fonctions publiques :
 - renforcement de la GRH dans les collectivités locales ;
 - organisation de la sortie de la fonction publique des agents devenus inemployables ;
 - clarification des missions, notamment entre l'État et les collectivités locales.

D. Rapport CGAAER – Décembre 2010- Emploi des cadres seniors du ministère de l'agriculture

Confirmant et objectivant le constat de pyramides inversées dans les corps de cadres, la mission note le déséquilibre structurel entre l'offre de postes de responsabilité et la population de cadres supérieurs. Elle ajoute que l'acuité du problème de cette « deuxième carrière » se renforce, celle-ci ayant tendance à devenir plus longue.

Le rapport fait un large tour d'horizon de l'expérience en matière d'optimisation de l'emploi des cadres seniors dans les grandes entreprises, à l'étranger et dans les autres administrations françaises. Certains pays font du maintien en activité professionnelle des seniors une des clés du vieillissement de leur population. La France est assez loin de cette orientation. Sauf dans quelques ministères (Affaires étrangères, Défense), il n'y a pratiquement pas d'expérience dans l'accompagnement des carrières de l'encadrement supérieur.

En troisième partie de rapport, les pistes proposées s'affichent modestes :

- maintenir les seniors dans les fonctions opérationnelles,
- approfondir la piste des fonctions d'expertise et de conseil.

La deuxième carrière est très largement conditionnée par la diversification de l'expérience acquise en première partie de carrière ; le rapport insiste en conséquence sur l'intérêt de promouvoir cette diversification et propose la généralisation de la mobilité sectorielle dans les parcours de A+.

E. Rapport au Premier Ministre – juillet 2013 – Stratégie de l'organisation territoriale de l'État à 5 ans

La loi délimitant les régions vient d'être promulguée et celle sur la nouvelle organisation territoriale de la République est dans sa dernière ligne droite. Ces deux textes ont naturellement tendance à éclipser ce rapport au premier ministre présenté à l'été 2013. Pour autant, ce rapport comprend des éléments d'analyse et des propositions qui reviendront immanquablement dans les chantiers à venir.

Plusieurs constats sont relevés :

- déstabilisation de l'administration territoriale, avec un encadrement supérieur et intermédiaire qui a du mal à se positionner ;
- raréfaction de certaines compétences dans l'administration territoriale, qui a pour effet induit de concentrer les capacités d'expertise spécialisée chez les opérateurs et le transfert de la conduite de projets au sein des collectivités ;
- incertitude quant au positionnement de certaines missions entre les niveaux départemental et régional ;
- complexification du droit ;
- diminution de la visibilité à terme et l'inscription concomitante des acteurs locaux dans un horizon court.

Les propositions faites dans ce travail passent par différents scénarios de réorganisation des DDI, impactant plus ou moins en profondeur les secteurs « cohésion sociale » et « protection de la population », et des relocalisations de mission dans les services régionaux ou dans les services de la préfecture.

Ces propositions restent très limitées, en connaissance de la démarche en cours sur la réorganisation territoriale et des compétences des collectivités.

F. Rapport Pêcheur⁹ – octobre 2013.

Bernard Pêcheur, conseiller d'État, propose d'abandonner la notion de catégorie et de caractériser chaque corps ou cadre d'emploi par un « niveau de fonctions ».

Le rapport préconise de créer un portail unique intégrant ou fédérant les portails des bourses de l'emploi existantes, et les complétant pour permettre d'avoir connaissance de tous les emplois publics vacants à chaque instant.

La question des « reçus-collés » y est abordée : *« Un éventuel abandon du mécanisme ne pourrait, en tout état de cause, être envisagé sans une réflexion sur l'équilibre à trouver entre la libre administration des collectivités territoriales et l'encadrement des conditions d'emploi et de rémunération des fonctionnaires territoriaux. La question des rémunérations indemnitaires des fonctionnaires territoriaux est un sujet majeur. »*

Concernant les rémunérations, *« des mesures générales sont nécessaires »*. Il souligne notamment que *« la part des primes dans la rémunération globale des fonctionnaires est devenue trop élevée. Dans la FPT, elle a augmenté de plus de 4 points depuis 2000, pour atteindre aujourd'hui, en moyenne, 18 % »*. Il préconise d'engager un chantier de simplification et d'harmonisation indemnitaire et statutaire.

Si la décentralisation, réalisée en 1982, développée en 2004 et dont le législateur étend encore la portée, ne suscite pas d'interrogations existentielles parmi les fonctionnaires territoriaux, les enjeux induits par la création des nouvelles intercommunalités et des métropoles suscitent quelques questions. Les structures intercommunales emploient en effet désormais plus de 240 000 agents et leurs effectifs croissent plus rapidement que ceux des communes.

⁹ Bernard Pêcheur, « *La fonction publique* », rapport au Premier ministre, La documentation française, octobre 2013.

G. Mission interministérielle (Juillet 2014) concernant l'encadrement supérieur dirigeant de l'État

Une mission interministérielle a travaillé sur le champ des corps « ENA » et « Polytechnique » ainsi que les corps de débouchés afférents soit 23 corps représentant 13 000 agents.

Age, genre, statut, recrutement, ... ont fait l'objet d'une analyse précise.

Une seconde partie visait à identifier les besoins de l'État pour l'avenir, sur les plans quantitatif et qualitatif.

- Ainsi, les besoins pour demain sont des compétences juridiques, techniques, managériales, des aptitudes à gérer des systèmes d'information et des projets plus complexes et plus partenariaux.
- Les corps d'encadrement supérieur ont moins recours à des sorties de l'ENA ou de polytechnique ; a contrario, on assiste à un renforcement de l'accès interne, avec une plus grande diversité de provenances.
- La féminisation est indéniable notamment dans les tranches d'âge jeunes mais certains corps semblent plafonner.
- Les écoles de formation des corps sont nombreuses et diverses dans leurs modalités de formation. Il semble important de privilégier dans les cursus un module d'acquisition d'une culture administrative commune.
- Le vrai champ d'échange au-delà de l'interministérialité est celui de la mobilité entre les fonctions publiques. Notamment, et pour les jeunes ingénieurs de l'État, se pose le casse tête de l'acquisition de compétences opérationnelles, qui ne peut plus aisément se faire dans les services de l'État, les missions idoines ayant disparu et se situant désormais dans les collectivités. L'enjeu maintenant pour cet encadrement supérieur est le nécessaire passage en dehors des services de l'État.

Ce rapport conclut ainsi sur la nécessité de tracer de nouvelles perspectives pour ces corps et aussi de trouver de nouveaux outils pour construire les parcours de carrière.

1.3. Le corps des IPEF

1.3.1. Histoire des corps constituant aujourd'hui les IPEF

Le corps des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts (IPEF) est très récent. Son acte de naissance est le décret du 10 septembre 2009 paru au Journal Officiel du 12 septembre 2009. Mais ce nouveau corps a des racines dont certaines sont vieilles de près de 800 ans.

A. Ingénieurs des ponts et chaussées (IPC)

Dès 1669, Colbert crée un corps de commissaire des ponts et chaussées et fait construire plusieurs ponts ainsi que des digues pour parer aux crues de la Loire et

également de nombreuses jetées dans les ports. En 10 ans, le budget des ponts et chaussées est multiplié par 20.

Le corps des ingénieurs des ponts et chaussées est fondé en 1716 par le Régent pour concevoir, assurer l'entretien et dresser la carte des chemins du Royaume de France. Le recrutement des ingénieurs est assuré par la création en 1747 de l'École des ponts et chaussées, école qui ne prend ce nom qu'à partir de 1760.

Au cours du XVIIIe siècle, les missions sont élargies à la maîtrise des débits des rivières, à la construction des canaux ainsi qu'aux infrastructures portuaires. Le corps devient ainsi le principal responsable des travaux publics.

Au cours du XIXe siècle, l'essor de l'industrialisation s'appuie sur une structuration des transports: routes, ouvrages hydrauliques et chemins de fer. L'École nationale des ponts et chaussées devient un établissement d'application de l'École polytechnique.

Au cours du XXe siècle, de nouveaux défis techniques apparaissent : développement de l'automobile (tracés routiers, revêtements), ouvrages d'art en béton armé ou précontraint. Le corps étend son intervention au domaine de l'urbanisme et du logement, dans le cadre du ministère de la Reconstruction, puis en 1966 du ministère de l'Équipement. Sous les vocables génériques de l'équipement et de l'aménagement du territoire, le corps intervient dans un domaine large où il porte, à travers de nombreux grands projets autoroutiers, ferroviaires, portuaires, aéroportuaires, urbains, touristiques, des dispositifs de validation et de déploiement des innovations techniques ainsi que des méthodes renouvelées de gestion de projet et d'action publique.

Au milieu du XXe siècle, l'État réorganise son intervention dans de nouveaux champs d'activité et y applique ses modes de gestion avec la création de corps spécialisés de haut niveau recrutant selon les mêmes modalités que les ingénieurs des Ponts :

- en 1941, l'État crée l'IGN (institut géographique national), qui passe de l'Armée au ministère des travaux publics, et en même temps le corps des ingénieurs géographes sur le modèle du corps des Ponts. Mais le corps des ingénieurs géographes tire ses racines de trois siècles de cartographie officielle, depuis la création du Dépôt de la Guerre par Louvois, transformé en service géographique des armées en 1887, qui s'appuyait sur des spécialistes de haut niveau scientifique : ingénieurs ou officiers géographes. En 1965, ces ingénieurs bénéficient d'un nouveau statut qui élargit leurs attributions à tous les emplois de haut niveau techniques, scientifiques et administratifs de leur compétence.
- en 1948, l'État crée le corps des ingénieurs de la navigation aérienne, d'abord pour traiter ce champ d'activité, mais dont les compétences vont très vite d'étendre à l'ensemble des activités de la direction générale de l'aviation civile (DGAC). En 1971, ils prennent le nom d'ingénieurs de l'aviation civile, et voient leurs attributions largement étendues, au transport aérien, à la construction aéronautique, à la formation, à la tutelle des aéroports, etc. De fait ils conduisent des carrières très ouvertes, avec un champ d'essaimage dans ces domaines, mais aussi plus largement dans des secteurs d'activité très divers.
- C'est aussi en 1948 que l'État a créé le corps ingénieurs de la météorologie. Ceux-ci étaient entièrement formés l'École de la Météorologie, créée à la même date, initialement localisée en région parisienne puis transférée à Toulouse en 1982 et rattachée à l'École Polytechnique en 2009.

La première vague de décentralisation des années 1980 ouvre une période d'évolutions importantes pour le corps des ingénieurs des Ponts. À compter de ces réformes, les services du ministère de l'équipement interviennent simultanément pour les comptes de l'État et des collectivités (départements principalement), hors champ de compétence historiques des services techniques municipaux. L'exercice de missions de maîtrise d'ouvrage, de maîtrise d'œuvre, voire d'exploitation de la route, pour le compte des collectivités s'est poursuivi dans de nouveaux cadres jusqu'à la première décennie du XXI^e siècle. Les transferts et réorganisations issus de l'Acte II de la décentralisation du début des années 2000, puis l'abandon des prestations d'ingénierie publique des services déconcentrés ont mis fin à cette tradition. Seule subsiste encore, en ingénierie publique, la vocation du réseau scientifique et technique, très largement regroupé au sein du CEREMA, à intervenir au bénéfice des collectivités de tous niveaux.

À la fin du XX^e siècle, en lien avec la mise en place de la décentralisation, les missions de maîtrise d'œuvre, précédemment exercées par l'État, sont reprises par les collectivités. Celles-ci ont désormais beaucoup moins recours aux ingénieurs des services publics dont l'influence était quelquefois ressentie comme une tutelle.

En 2002 (décret du 16 avril 2002), le corps des ponts et chaussées vit sa dernière réforme en étant fusionné avec les corps des ingénieurs de l'aviation civile, des ingénieurs de la géographie, ainsi que celui des ingénieurs de la météorologie.

B. Ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts (IGREF)¹⁰

Au Moyen Âge, les propriétaires forestiers font garder leurs forêts par des gardes appelés «*forestarii*», également chargés de leur entretien. Mais il faut avoir en tête que, sous Saint Louis, le revenu des forêts de la couronne représente le quart du budget de la couronne. C'est en 1219 que le terme «*eaux et forêts*» apparaît dans une ordonnance de Philippe Auguste. Une ordonnance de Philippe le Bel de 1291 définit le rôle d'enquêteur spécialisé des officiers des eaux et des forêts qui deviendront plus tard ingénieurs.

Ces officiers des Eaux et Forêts deviennent ingénieurs en 1950. Il leur appartient d'entretenir et protéger le patrimoine forestier, puis leur compétence a été étendue aux rivières, à la pêche et à la lutte contre les inondations.

Colbert a fondé les haras publics pour disposer des chevaux nécessaires aux armées. Le contrôle des étalons est décidé par un arrêt du 17 octobre 1665. Les premiers haras sont créés (St Léger en Yvelines, Le Pin). Une véritable structuration d'un service des haras est décrétée en 1806. Les officiers des haras les supervisent.

C'est au XIX^e siècle que fut structuré l'enseignement agricole, avec une organisation hiérarchisée et des professeurs d'agriculture. Au moment de la création de la direction des services agricoles, en 1912, les professeurs deviennent des directeurs des services agricoles. Ils sont en charge de la vulgarisation des techniques agricoles.

Le service spécial de l'hydraulique, créé en 1848, est un service du génie rural avant la lettre qui est rattaché au ministère de l'agriculture en 1881. À partir de 1903, sont créés les corps et services des améliorations agricoles qui se muent en corps et services du génie rural en 1918.

¹⁰ Éléments rassemblés par C. Lecoer, ingénieur général du GREF.

Le corps des ingénieurs des services agricoles a été créé par décret en 1946 pour favoriser la reconstruction et la modernisation de l'agriculture.

L'ensemble de ces services auront, chacun dans leur domaine, la mission de développer l'agriculture et d'aménager les espaces ruraux : il s'agira de drainer, de desservir les campagnes en électricité, d'y amener l'eau, d'améliorer la voirie rurale, de créer les stockages de produits agricoles ainsi que des unités de transformation. C'est entre les deux guerres mondiales, que ce service sera élevé au niveau des grands corps techniques de l'État.

Edgar Pisani, en 1965, va rassembler les 8 différents services opérant dans les départements et constituer les Directions Départementales de l'Agriculture. Cette fusion s'accompagne de celle des corps : le corps des ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts est constitué de la fusion des ingénieurs du génie rural, des ingénieurs des eaux et des forêts et d'une partie des ingénieurs des services agricoles. Le corps des ingénieurs d'agronomie, qui succède à celui des ingénieurs des services agricoles, va poursuivre sa mission dans le champ de l'enseignement et du développement de l'agriculture.

Le corps des Haras est rattaché au corps du GREF en 1983.

Et c'est en 2002 (décret du 22 février 2002) que le corps des ingénieurs d'agronomie va fusionner avec celui du GREF pour former un corps supérieur d'ingénieurs.

C. La fusion de 2010

Le principe de la fusion du corps des IPC et des IGREF a été décidé lors du conseil de modernisation des politiques publiques réuni le 4 avril 2008 sous la présidence du Président de la République afin de favoriser le rapprochement des cultures et des savoir-faire dans les domaines du développement durable et de l'aménagement des territoires urbains et ruraux. Le développement durable imposait en effet de plus en plus des analyses globales combinant les approches technique, économique, sociale et environnementale avec les connaissances des milieux vivants et un travail articulé à diverses échelles de territoire liant milieux urbains, périurbains et ruraux.

Ces évolutions ont accompagné la réorganisation des administrations centrales et des services déconcentrés avec notamment la fusion des directions départementales de l'équipement et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt, remplacées début 2010 par des directions départementales des territoires.

D. Une communauté partageant un « esprit de corps » : des valeurs et un récit¹¹

Au-delà d'être un outil administratif de gestion, un « corps » (ce terme est particulièrement symbolique) est une communauté professionnelle. Comme toute communauté de ce type, elle fonctionne autour de valeurs, voire de « récits » qui fondent des visions partagées, une familiarité qui autorise, plus facilement que dans la société dans son ensemble, le débat, l'écoute réciproque et le partage, et une solidarité. On qualifie souvent cet ensemble : « *esprit de corps* ». On ne manquera pas de décrier à juste titre les travers et les ridicules et mêmes les dérives et les dangers

¹¹ Ces sujets peuvent faire l'objet de très longs développements et la littérature est très abondante. On n'en dit ici que ce qui a semblé indispensable pour éclairer le propos de ce rapport, et on a, à dessein, évité d'alourdir le propos avec de trop multiples références documentées.

de cet « entre-soi » : conformisme, renfermement, accaparement injustifié des postes de responsabilités par des mécanismes où la connivence l'emporte sur la recherche de la meilleure compétence.

Le corps des IPEF est héritier de deux grandes traditions qui, de façons assez similaires, racontaient un « récit » symbolique, qui servait de ciment à la cohésion de ces communautés.

Ce récit symbolique, sans remonter plus amont, a trouvé son expression la plus forte durant les Trente Glorieuses. L'État, encore très centralisé, portait un projet de société de la modernité fondé sur les performances nouvelles offertes par le progrès technique : les IPC aménageaient les grandes infrastructures nécessaires à ce développement, portaient les grands équipements publics de la nouvelle prospérité (routes, TGV, aéroports, constructions publiques, grands stades, lycées, collèges, etc.), structuraient l'espace urbain, construisaient des logements sains et spacieux à moindre coût), les ingénieurs de l'Aviation civile déployaient les dispositifs de sécurité qui assuraient l'essor du trafic aérien, les IGREF équipaient les territoires ruraux et luttait ainsi contre les inégalités d'accès aux services (eau potable, assainissement, électricité, téléphone) et, avec les AGRO, portaient un mode de production agricole mettant la France à l'abri de la disette, puis puissamment exportatrice, les forestiers construisaient une forêt productive, les METEO portaient l'amélioration des connaissances pour la prévision du temps, pendant que les ingénieurs géographes portaient celle de la connaissance et de la description de l'espace, toutes deux également utiles à l'équipement du pays, à la sécurisation des transports, des activités, de la production agricole. Dans le même temps, l'école était censée se démocratiser et assurer la cohésion sociale par la mise en place d'un ascenseur social issu de la tradition de la république laïque, une et indivisible et l'industrie en plein essor assurait le plein emploi.

Pour mener à bien leur tâche de faire aboutir cet équipement de la France qui était leur responsabilité, au sein ce projet de société dynamique et de bien être, les ingénieurs d'État avaient les élus des collectivités comme interlocuteurs, leur parlaient de fait d'égal à égal, forts de la légitimité de l'intérêt collectif incarné par l'État seul, forts de leur technicité et de la cohérence du projet dont ils étaient les porteurs. S'ils les servaient loyalement et leur apportaient leurs compétences quand les élus allaient dans le sens de ce projet collectif, ils n'hésitaient pas à s'opposer à ce qu'ils considéraient immédiatement comme des intérêts locaux, des freins au progrès, lorsqu'ils étaient en désaccord. Bref, des « hussards de la République », puissants de leurs savoirs, curieux des progrès techniques, bien formés et capables d'en remonter à tous sur de nombreux domaines, composant avec des préfets plus conciliateurs, plus politiques, au regard desquels leur maîtrise des sujets, leur capacité d'initiative et leur volonté d'agir constituaient des atouts déterminants. Les métiers nobles de cette activité se pratiquaient sur le terrain, sur des chantiers, et quand il fallait, sur l'injonction du directeur du personnel partir en pénitence en administration centrale, c'est avec cette autorité acquise par l'opérationnalité que l'on se frottait aux ministres et aux élus nationaux, à qui il fallait condescendre à expliquer les réalités, que l'on connaissait mieux que personne. Ces caractères entiers, bien trempés, audacieux, prompts à la décision, étaient bien entendu courtisés par les entreprises du secteur où quelques-uns d'entre eux allaient exercer, tout en conservant des liens forts culturellement avec les maîtres d'ouvrages puissants de la sphère de l'État. Ce récit était illustré par quelques figures emblématiques dont la réussite au service de l'État, puis de grandes entreprises publiques et privées, portait les rêves des jeunes ingénieurs. Il constituait aussi une promesse implicite d'opportunités toujours renouvelées, porteuses d'enjeux et de sens, ouvertes à leur ambition dans un champ large mais, cependant, assez lisible et bien défini.

Ce récit dominant avait de quoi séduire en particulier les élèves de l'X, pétris de ce projet et élevés « *pour la patrie, les sciences et la gloire* »¹² dont les premiers des promotions se pressaient pour cette carrière valorisante, quand ils ne pouvaient pas accéder au statut rare et recherché d'ingénieur des Mines. Cet attrait des X posait immédiatement ces corps au meilleur niveau des appréciations.

1.3.2. Rapports antérieurs et sources documentaires

Les ingénieurs de l'État ont grandement contribué à l'organisation et à l'équipement de la France au cours de l'histoire. Leur place, leur rôle, leurs missions et responsabilités ont évolué en lien avec l'industrialisation, le développement des transports et l'économie rurale. Afin d'ajuster leurs fonctions aux besoins de l'État, plusieurs analyses ont été conduites et ont été synthétisées dans des rapports.

Si aucun rapport ne traite spécifiquement de la question des parcours professionnels, ces documents formulent diverses propositions qui nous semblent devoir être analysées dans le cadre de la mission, afin d'évaluer quelles suites leur ont été données et le cas échéant pour comprendre les raisons de leur mise en œuvre partielle.

A. Rapport Martinand – Vialle – octobre 2008¹³

Ce rapport, préparatoire à la fusion, insiste sur la notion de corps unique et interministériel. Il s'inscrit dans la préparation de la nouvelle fusion programmée dans le cadre de la RGPP et qui fait suite aux fusions qu'avaient respectivement connues les corps des Ponts et du GREF en 2002. Il pose les jalons et les conditions de réussite d'un nouveau corps d'ingénieurs de l'État, identifiant sans les masquer les écueils et pointant les résistances à réduire. Il aborde également la question des recrutements dans le corps et fait un certain nombre de propositions sur les modalités de gestion du corps.

B. Rapport Folz – Canepa¹⁴

Ce rapport traite plus globalement de l'avenir des corps d'ingénieurs de l'État. Il met en avant les nombreuses évolutions auxquelles ont été soumis les Ministères et les conséquences sur le rôle de l'ingénieur au sein de ces Ministères. Le rapport souligne la nécessité pour l'État de disposer de cadres supérieurs de formation scientifique et technique et aborde assez longuement la question des parcours professionnels avec des propositions très concrètes portant sur la formation initiale et continue, sur la diversification des carrières, sur la valorisation des experts, et sur la gestion des corps.

Constatant que les besoins de l'État se transforment profondément, il considère indispensable de prendre l'exacte mesure des changements, afin de correctement intégrer les domaines très sensibles où les attentes des citoyens se portent.

Il insiste enfin sur la mobilité qui pourrait avantageusement être accrue, notamment après l'exercice de deux à trois postes à dominante technique dans le domaine

¹² Devise de l'école Polytechnique.

¹³ C. Martinand, P. Vialle : « *Fusion des corps des IGRF et des IPC, rapport définitif* », CGEDD et CGAER, 2008

¹⁴ D. Canepa, J.-M. Folz, F. Blazy : « *Mission d'étude sur l'avenir des corps d'ingénieurs de l'État* », La documentation française, 2009

d'activité de base du corps : « Une piste intéressante serait de la rendre obligatoire pour eux, sur le modèle de ce qui existe pour les administrateurs civils. Dans la même optique, ils pourraient être également bénéficiaires du dispositif permettant aux administrateurs issus de l'ENA d'effectuer leur mobilité statutaire de deux ans dans des entreprises privées, ces services étant assimilés à des services effectifs dans leur corps d'origine ».

C. Place des corps d'ingénieurs dans l'État : IAE-ITPM – ITPE – ITGCE ¹⁵

Ce rapport dresse un état des lieux du positionnement actuel et à venir de ces corps d'ingénieur au sein des services de l'État (Ministères et établissements publics). Il aborde les besoins de l'État vis-à-vis de ses ingénieurs et les conditions d'accompagnement de la fusion de différents corps. Il insiste sur la nécessité de développer des carrières attractives dans différentes catégories de métier, grâce à une formation et un accompagnement adaptés, par le biais de parcours diversifiés entre les services de l'État et les collectivités territoriales. Enfin, il souligne l'enjeu que représente la gestion unifiée de plus de 10 000 ingénieurs et la nécessité d'avoir une structure interministérielle dédiée et robuste.

D. Évaluation du dispositif de formation des IPEF – Juin 2012¹⁶

Après avoir rappelé le contexte du recrutement et de la formation des IPEF, les rapporteurs se sont livrés à une évaluation d'une part du mastère spécialisé « *Politiques et actions publiques pour le développement durable* », d'autre part et d'une façon plus globale, sur l'ensemble du cycle de formation des IPEF. Leur constat sur cette toute jeune formation est que celle-ci reste un dispositif complexe, mal équilibré et hybride, ce qui lui confère ainsi une substantielle marge de maturation, tant dans sa conception que dans sa mise en œuvre. Leurs recommandations visent à cette optimisation.

E. Référé de la Cour des Comptes sur la fusion du corps des IPEF – Juin 2012

Ce référé, très critique sur la fusion, pointe du doigt l'absence de gestion du corps et considère que les ministères restent concentrés sur la gestion court terme des situations des agents en privilégiant trop l'employabilité immédiate des ingénieurs aux dépens d'une stratégie de long terme permettant de faire émerger des cadres dirigeants. Dans ses propositions, la Cour demande que le rôle du chef de corps soit renforcé et que le corps se dote d'un projet stratégique.

F. Charte de gestion des IPEF – 2012

Cette charte de gestion, élaborée au moment de la fusion, formalise les pratiques des deux ministères en matière de gestion partagée du corps et développe les ambitions du nouveau corps, notamment en termes de parcours professionnels. Celle-ci fixe

¹⁵ G. Pescatori, X. Ravaux, J. Guillot, L. Ruelle : « *La place des corps d'ingénieurs ITPE-IAE-ITM-ITGCE dans les services de l'État* », rapport CGAAER n°10 191 et CGEDD n°007498-01, mars 2011.

¹⁶ C. Lecoeur et J. Roudier : « *Évaluation du dispositif de formation des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts (IPEF)* », rapport CGEDD n° 008575-01 et CGAAER n°10165-01, juin 2012.

notamment un objectif de mobilités géographiques, sectorielles, structurelles et de métiers et prévoit des modalités d'accompagnement des IPEF dans leur parcours.

Elle précise les rôles respectifs des SG des ministères, du chef de corps, du RAPS, des MIGT, du CEIGIPEF.

Elle précise les conditions de recrutement, celles des premières affectations, des mobilités à réaliser dans le cadre de parcours professionnels qualifiants. Elle rappelle les principes de déontologie devant être respectés quant aux mobilités et les conditions à remplir pour accéder à un grade supérieur.

G. Bilans de gestion 2009, 2010, 2011, 2012, 2013

Ces bilans réalisés par le Centre interministériel de gestion des IPEF (CEIGIPEF) fournissent une photographie annuelle du corps avec le positionnement des IPEF et les mouvements intervenus dans l'année. Ils permettent notamment d'évaluer les tendances quant au positionnement des IPEF (services territoriaux, collectivités, privé...).

H. Projet stratégique du corps des IPEF – 2013

Validé par les deux ministères en 2013, le projet stratégique a arrêté trois axes d'intervention pour une vision à long terme du corps des IPEF :

- renforcer la vocation multi-employeur du corps dans le champ du développement durable et des territoires,
- mettre en place une gestion homogène des cadres à haut potentiel
- constituer une école unique professionnalisante

I. Rapport Kervasdoué – Janvier 2014¹⁷

Après plusieurs rapports conjoints CGAAER-CGEDD soulignant la nécessité de rendre le dispositif actuel de formation plus intégré, plus homogène et plus ouvert dans son contenu, ce rapport récent traite de la formation des IPEF et préconise notamment la mise en place d'un stage long pour faciliter les premières affectations. «... nous recommandons avec force que tout IPEF, après une année d'enseignement à l'école, fasse une année de stage dans une entreprise, une collectivité territoriale, une organisation internationale, en France ou à l'étranger. L'idéal, sans que cela soit une règle, serait de passer six mois en France et six mois à l'étranger, éventuellement dans la même entreprise et dans un poste proche de la direction générale. »

Avec prudence et pragmatisme, le rapporteur esquisse un cadre de propositions visant à construire une cohérence plus robuste dans l'actuel parcours de formation des IPEF.

¹⁷ Accessible en ligne à <http://www.unipef.org/actualites/vie-du-reseau/rapport-jean-de-kervasdoue-janvier-2014>

J. Travaux de la commission d'orientation et de suivi (COS)

La COS, mise en place à l'occasion de la fusion, a engagé de nombreux travaux portant à la fois sur l'analyse des besoins des Ministères et sur le ressenti des IPEF. Elle a commandé un certain nombre d'études sur les possibilités de développer la place des IPEF dans différents secteurs d'activité qui s'accompagnent toutes de propositions d'action : « *IPEF dans le secteur concurrentiel* » (A. Moulinier), « *IPEF dans les collectivités territoriales* » (A. Fauveau), « *IPEF et interministérialité* » (C. Noël), « *IPEF et international* » (H. de Milly), « *IPEF et expertise* » (P. Ferlin, C. Lecoeur, J.-C. Niel et J. Roudier), « *IPEF et secteurs d'avenir* » (M. Funfschlling).

Le rapport Fauveau indique notamment :

« La décentralisation a transféré aux collectivités des compétences majeures dans lesquelles les IPEF disposent d'un savoir-faire reconnu. Pour encadrer leurs services, les élus territoriaux recherchent des collaborateurs disposant de compétences à la fois techniques, managériales et politiques. »

Les IPEF peuvent légitimement se positionner en collectivité, et d'autant mieux répondre aux attentes des élus qu'ils auront su démontrer leur capacité à rester à leur place, leur adaptabilité et leur compréhension des processus de décision, ceux-ci différant assez sensiblement de ceux de l'État ».

Ce rapport présente 10 propositions, parmi lesquelles on note particulièrement :

- Développer les stages en collectivités pour les élèves ;
- Encourager les jeunes IPEF à postuler sur des postes ouverts en collectivités ;
- Recruter des ingénieurs territoriaux pour les besoins des ministères.

Sur la base des scénarios d'évolution des effectifs déclinés par le rapport Martinand-Vialle, la COS a validé en 2010 une note sur l'évolution souhaitable des effectifs du corps en 2020 déclinés par secteur d'activité et par employeur.

Elle a également mené plusieurs enquêtes dont une sur le corps et ses évolutions en juillet 2011 et une autre sur le réseau de suivi et d'orientation du corps, en novembre 2013, dont les résultats ont alimenté notre analyse.

K. Note de service du 18 juin 2014 de la SG du MAAF

La note de service du 18 juin 2014 (SG/SRH/SDMEC/2014-471) de la secrétaire générale du MAAF, circulaire d'orientation sur les parcours professionnels des corps de catégorie A du ministère en charge de l'agriculture montre l'actualité de ces sujets et traduit sa préoccupation de l'organisation de ces parcours professionnels, au moins concernant les postes de début de carrière pour les IPEF, avant d'entrer dans les niveaux de cadres dirigeants.

1.3.3. Les IPEF aujourd'hui à la croisée des chemins

A. La « marque » IPEF et ses divers « produits »¹⁸

Le présent rapport, devant s'intéresser aux parcours des IPEF, ne peut considérer objectivement que ceux-ci constitueraient un tout homogène et que les fusions successives de nombreux corps préexistants et l'implication de ce corps dans une très grande variété de domaines permettent, de façon pertinente, de traiter cet ensemble comme si les IPEF étaient des « produits » équivalents sur le marché du travail. Il a donc dû en permanence jongler entre l'appréciation de ce qui était commun à cette communauté professionnelle et de ce qui était particulier à certaines de ses sous-communautés.

Les entretiens que la mission a conduits l'ont convaincue que cette hétérogénéité n'était en rien d'un constat d'échec de ces fusions et que ce n'était pas avec une posture qui nierait idéologiquement cette diversité que le corps pourrait progresser.

Elle propose, pour illustrer cette démarche, de considérer qu'il s'agit d'une sorte de « **marque IPEF** », qui est assez parlante pour tous et bénéficie d'éléments de notoriété significatifs hérités des corps d'origine, sans que la fusion et le changement de nom ait écorné cette notoriété et l'image véhiculée. Au sein de cette « marque », **plusieurs « produits IPEF »** se distinguent en fonction de deux entrées principales :

- **Formation initiale et mode d'accès au corps**

Comme on l'a vu, le corps des IPEF est hybride, réunissant des accès par concours externes en début de carrière à des concours internes et des listes d'aptitude qui conduisent à y entrer sensiblement plus tardivement et donc avec une expérience professionnelle préalable. On verra que, de fait, existent, notamment pour les carrières au sein des ministères, des segmentations assez fortes entre l'administration centrale et les services déconcentrés.

La notoriété et les caractéristiques de formation de l'École polytechnique (X) et des Écoles normales supérieures (ENS), ainsi que de l'Institut national agronomique Paris-Grignon (INA-PG ou AGRO Paris-Grignon), prime, sans doute, dans l'esprit de nombreux interlocuteurs, sur le passage, pourtant prestigieux également, par l'École Nationale des Ponts-et-Chaussées (ENPC) ou l'École Nationale du Génie Rural et des Eaux et Forêts (ENGREF). En tout état de cause, leurs membres continuent à bénéficier, s'ils le souhaitent, de réseaux complémentaires puissants au-delà du réseau IPEF proprement dit. On verra que ces différences sont très sensibles pour l'accès au secteur privé et au domaine de la recherche.

- **Secteurs professionnels**

Les domaines dans lesquels exercent les IPEF sont extrêmement larges¹⁹. Au-delà des aspects transversaux et des qualités générales attendues des IPEF, ceux-ci

¹⁸ La mission est consciente que les termes « marque » et « produit » puissent surprendre et même choquer certains dont la culture, dominée logiquement par les valeurs du service public, pourraient y voir une irruption incongrue d'un vocabulaire commercial. Bien que les membres de la mission ne soient eux-mêmes guère des spécialistes de *marketing*, elle n'a cependant pas trouvé d'autre mots pour faire comprendre que, quelle soit leur appréciation de la nature des parcours, les IPEF sont désormais sur un marché du travail concurrentiel, y compris au sein de l'administration.

¹⁹ Principalement : économie, transports, agriculture, logement, urbanisme, construction, environnement, météorologie, systèmes d'information et de communication, enseignement secondaire agricole, enseignement supérieur et recherche.

s'inscrivent très généralement dans une dominante sectorielle qui marque leur parcours, cette spécialité de référence étant souvent fortement liée aux deux ou trois premiers postes, qui sont déterminants pour asseoir une vocation et créer un carnet d'adresse et une compétence recherchée.

Nous n'avons pas introduit dans ces différenciations de notion de genre. On verra pourtant que les déroulés et les perspectives de carrières ont été, et sont aujourd'hui, pour d'autres raisons, sensiblement différenciés. En revanche il nous a semblé que, pour autant, il y avait lieu de veiller à ne pas privilégier le genre dans les approches managériales : pour suivre des cursus assez différents, hommes et femmes de même formation et d'un même domaine professionnels n'ont aucune raison d'être distingués. Nous reviendrons à plusieurs reprises sur cette question du genre, notamment à propos des difficultés de préparation de viviers répondant aux objectifs d'équilibre homme-femme des postes de responsabilité.

B. Des doutes existentiels ?

Le corps des IPEF hérite du poids considérable qu'il a pris dans une gestion publique essentiellement fondée sur un employeur central et un recrutement endogamique de ses dirigeants, fondé sur l'acquisition, sur le terrain, de compétences particulières au cours d'une carrière fortement encadrée et orientée. Des voix se sont élevées depuis la fin des Trente Glorieuses pour critiquer ce qui a été décrit comme une main-mise corporatiste sur l'appareil d'État. Plus récemment encore, ces critiques se sont complétées par l'inadéquation des membres du corps et des institutions aux fonctions et comportements d'une société moderne, comme celles d'Olivier Frérot, ICPEF actuellement vice-recteur l'université catholique de Lyon²⁰.

C. Un contexte réellement nouveau

Les besoins de l'action publique évoluent avec ceux de la société elle-même : les objets à traiter aujourd'hui sont d'une autre nature (moins de primo-investissements au profit de l'exploitation, de la réhabilitation et du service) et les démarches elle-mêmes évoluent (moins d'argent, plus de concertation, plus de complexité et de pluridisciplinarité).

La dynamique actuelle des recrutements pour les postes de responsabilité combine une tendance à banaliser la compétence d'ingénieur au regard des compétences de

²⁰ Résumé figurant en quatrième de couverture de son dernier ouvrage « *Nos institutions à bout de souffle* » : (janvier 2015) : « *Nos institutions publiques se sont édifiées sur les fondations philosophiques de la science et la raison. En ce début de XXI^e siècle, elles se fissurent sous l'effet de l'effondrement de la croyance au Progrès, des catastrophes environnementales, ainsi que de la découverte progressive de l'incomplétude radicale des mathématiques, donc de toute science et par conséquent de toute modélisation. Le texte prend comme point de départ les difficultés actuelles de la conduite des projets d'infrastructures autoroutières qui illustrent la paralysie des corps techniques de l'état, fleurons des institutions républicaines depuis 300 ans. Ces institutions qui ont incarné la toute-puissance de la technoscience et de la finance, se montrent dorénavant incapables d'inventer de nouvelles méthodes intégrant les contradictions dynamiques de la société. Le problème est structurellement insurmontable, nos institutions publiques s'essouffent. La thèse défendue dans ce livre consiste à affirmer que la croyance aveugle en la puissance opératoire de la science et de la raison non contradictoire, autrefois efficace, est désormais épuisée. Nos institutions publiques sont-elles réformables ? La réponse est ici négative. Basées sur la discrétion, la fragilité, la simplicité, l'ouverture, la solidarité, capables d'accueillir l'incertitude structurelle et structurante du quotidien, de nouvelles germinations au cœur de notre société sonnent le glas de la période historique de la Modernité et annoncent son basculement vers un monde plus ouvert, permettant de reprendre confiance en l'avenir. Leur émergence apparaît comme un mouvement inéluctable.* »

management pouvant être également apportées par des administrateurs, écartant ainsi progressivement toute idée de « chasse gardée » pour les postes auxquels les IPEF ont vocation à accéder, avec le développement d'un processus interministériel dans lequel les secrétaires généraux ne disposent plus des pouvoirs de décision tout en gardant une capacité d'influence significative.

Les compétences que l'on a pu identifier comme celle de la « marque » IPEF et de ses divers « produits » trouvent naturellement à s'exercer auprès d'un nombre croissant d'employeurs. Ces employeurs n'ont pas naturellement une stratégie globale concernant le corps : agences, opérateurs de l'État et collectivités locales vont examiner au cas par cas l'aptitude d'un IPEF à remplir les fonctions qui leur sont nécessaires à un moment donné et pour un poste donné, sans se préoccuper de contribuer à la formation de son parcours professionnel

D. Les IPEF et le corps des IPEF sont-ils prêts à l'innovation et à l'adaptation ?

Les temps incertains, nous a appris N. Machiavel²¹, appellent l'innovation.

Le « récit » audacieux traditionnel des IPEF est empreint d'une culture « moderniste » de l'innovation de rupture : le progrès se construit en opposition aux inerties et en négation des certitudes de la tradition. En cela, les critiques internes les plus radicales ne sont-elles finalement pas celles qui s'ancrent le plus dans cette tradition culturelle ?

Aussi « progressiste » que soit le récit du corps, la notion même de « corps » ne peut entièrement se détourner d'un certain conservatisme : le poids et l'influence des anciens, le rôle d'incarnation de parcours emblématiques, n'incitent-ils pas à une certaine forme de réplique de génération en génération de modèles hérités, alors même que le contexte évolue fortement et serait propice aux comportements les plus innovants ? Le versant positif de cette continuité est celle d'une innovation plus incrémentale : ne pas céder aux modes mais adapter (amélioration continue et bifurcations contrôlées dans l'esprit du *kai-zen* japonais ou du *bian-tong* ou modification-continuation chinoise, mais d'ailleurs pas très loin de l'esprit de Machiavel²² : « *une mutation laisse des pierres d'attente pour une mutation nouvelle* »). C'est d'ailleurs ce que les corps dont est issu celui des IPEF ont remarquablement su faire à deux périodes critiques de leur histoire : à la révolution française, quand ces institutions de l'ancien régime, suspectes politiquement, ont au contraire su porter haut et fort l'esprit nouveau ; après guerre, quand il s'est agi de se mettre en ordre de bataille pour reconstruire et rééquiper le pays, en mettant cette nécessité à profit pour l'importer ou développer des techniques innovantes.

Somme toute, le renouvellement des générations professionnelles est suffisamment rapide et les enseignements des écoles de formations sont suffisamment ouverts pour que soufflent des vents nouveaux quand c'est nécessaire : la sagesse est alors de lancer des initiatives en rupture quand elles sont nécessaires en s'appuyant sur cette dynamique de recrutement, tout en procédant à des adaptations incrémentales profitant des capitalisations d'expériences antérieures, plutôt fondées sur le rôle du corps comme corps de débouché.

²¹ B. Godin, « *The Politics of Innovation: Machiavelli and Political Innovation, or, How to Stabilize a Changing World* », Working Paper No. 17, 2014.

²² N. Machiavel, le Prince, II, traduction française, La Pléiade, 1952. En italien: « *una mutazione lascia lo addentellato per la edificazione dell' altra* ».

Les nombreux entretiens conduits par la mission l'ont confortée dans l'esprit que les diagnostics sur les changements de paradigme de l'action publique sont largement partagés au sein même du corps des IPEF et que l'appétit de répondre à ces nouveaux enjeux est réel chez les IPEF individuellement. On peut même souligner que c'est même sans doute l'un des traits qui les unit.

Le meilleur signe finalement de la vitalité du corps et de son utilité pour ses membres est l'intensité de ses débats internes pour que se construise une dynamique adaptée entre rupture et continuité. Là encore, le corps doit se mettre en tension pour répondre à l'appétit pour le débat, le souci de donner du sens et de réfléchir au-delà de l'activité professionnelle quotidienne, et de rompre l'isolement dans ces réflexions, que peuvent ressentir les uns ou les autres.

E. Refonder le récit symbolique des IPEF

Avec d'une part la décentralisation, par étapes successives, et d'autre part la fin de ce projet collectif d'un territoire à aménager comme une terre de conquête, avec l'émergence des préoccupations environnementales, avec l'irruption sur la scène de la décision publique des associations, le poids des débats publics et les rapports de force et de légitimité ont évidemment bien changé.

Parfois, ce qui était de l'assurance assise sur la certitude du projet collectif est devenu de l'arrogance individuelle, parfois ce qui était de la liberté d'esprit et de parole a été perçu comme de l'insubordination par des autorités d'autant plus sensibles que leur légitimité était naissante et encore à prouver, parfois la compréhension des préoccupations des élus a été difficile, parfois les remises en cause et la modernité ont changé de camp : ce même groupe qui était porteur de la modernité, visionnaire et porteur de confiance en l'avenir se trouvait incarner des images révolues, passéistes, conservatrices.

Nombreux ont été ceux qui ont compris ce changement de paradigme et se sont mis au service de ces nouvelles conceptions, parfois même ils en ont été les penseurs²³. Mais ce qu'ils ont eu à dire était complexe, incitait plus à la modestie, à l'ouverture et à l'écoute qu'à l'affirmation péremptoire, à la patience et à la compréhension²⁴ de la complexité qu'à l'engagement irréflecti, mais toujours avec ce même objectif d'aboutir

²³ Pour une revue de l'apport des ingénieurs de l'État dans le domaine social et économique, on se reportera notamment à l'article de Claude Martinand « *Pour des ingénieurs socio-économistes* », Réalités industrielles, mai 2010. Dans ce même article il revient sur la notion de génie urbain qui éclaire utilement notre présent propos : « *nous avons besoin de construire un nouveau génie des territoires et de leurs équipements. Une ville, une agglomération, un territoire se caractérisent par des réseaux techniques au service de réseaux humains. Des services tels que les télécommunications, la voirie, la distribution de l'eau et de l'énergie électrique ou gazière, sont essentiels à la vie quotidienne des citoyens. Ils s'appuient sur des infrastructures matérielles bien maîtrisées par des ingénieurs compétents. Mais la seule approche techniciste est insuffisante. Pour une véritable maîtrise sociale de ces réseaux, les élus ont un rôle d'orientation à jouer et des choix à faire dans la façon de les gérer. Les enjeux sont énormes en termes financier, tarifaire, mais aussi de santé, d'écologie, de vie collective. Tout cela appelle de véritables débats de société. Un nouveau génie urbain qui tienne compte, en premier lieu, des besoins exprimés par les usagers et les collectivités locales, doit dépasser les considérations seulement techniques ou économiques de court terme et s'appuyer sur une logique de l'usage, de l'expression du besoin, en se préoccupant de tous ces enjeux, la dimension technique étant la dernière préoccupation.* »

²⁴ Du latin *cum prehendere*, prendre ensemble. Comprendre, ce n'est pas analyser, disséquer, cloisonner, c'est voir dans l'ensemble, dans la complexité, dans toutes les dimensions. L'OCDE le disait elle-même dès 1971 : « *In the discussion of ecological or social systems, it is not enough simply to say that everything depends on everything else, and so we must look at the whole system* » (OECD, *Science, Growth and Society: A New Perspective*, 1971)

à une dynamique de réseaux et de services répondant aux mieux aux attentes de la société.

Ce nouveau récit symbolique de l'IPEF reste encore à construire. Cet exercice n'est d'autant moins simple que la lisibilité de l'État est amoindrie au-delà de ses fonctions régaliennes que les événements récents ont, elles, contribué à requalifier. Ceci est particulièrement vrai dans leur domaine d'action par la moindre implication directe de l'État dans l'acte d'aménager.

De nombreux textes ont fait valoir les qualités et les dynamiques de cet « **honnête ingénieur du XXI^e siècle** », que la mission résumerait ainsi :

- appréhender la complexité, être la personne qui sait, au milieu de cette complexité, clarifier les enjeux, conduire les projets dans le dédale des expertises, des débats et des procédures pour obtenir un résultat opérationnel satisfaisant (même s'il s'éloigne en cours de route du résultat initialement escompté, par l'enrichissement des connaissances au cours du processus) ;
- être attentif aux signaux faibles, capable de détecter les risques majeurs d'un processus, d'anticiper et de gérer les crises ;
- apporter les compétences requises, au-delà de ses compétences propres, par la qualité de son réseau, de sa culture scientifique, passant de l'économie au droit, des sciences de l'ingénieur aux sciences naturelles et aux sciences humaines ;
- mettre les intérêts les plus généraux au-dessus des intérêts particuliers, être modeste et reconnaître ses erreurs, être loyal mais aussi moralement exigeant, libre de ses actes et de ses paroles, et assez volontaire pour ne laisser aucune prise à l'intimidation ou à la peur.

Ce projet, inscrit dans la société actuelle, n'est, si l'on veut bien y prêter attention, que la nouvelle expression moderne du récit évoqué ci-dessus.

L'ouverture très large des champs d'activités des IPEF doit-elle inquiéter et doit-on craindre la perte d'identité qu'elle représenterait ? Une telle vision frileuse serait assez myope :

- aussi vaste que soit le champ d'intervention des IPEF, les éléments cités ci-dessus en sont un trait d'union fort ;
- le champ de la communauté n'est pas celui de l'individu. Les IPEF ne sont pas individuellement pareillement aptes à rendre des services dans tous les domaines. Les métiers et les particularités de chaque secteur professionnel supposent un apprentissage de même que la capacité à répondre au cahier des charges évoqué ci-dessus. Cette construction de compétence s'opère nécessairement avec des fils directeurs, des domaines d'excellence personnelle : c'est ce parcours singulier qui va déterminer en quoi, *hic et nunc*, tel IPEF est la personne idoine à telle place.
- Le fait de pouvoir migrer avec une grande facilité à l'intérieur de ce périmètre très vaste tout en restant dans une certaine mesure en « pays de connaissance » est une opportunité extraordinaire et une chance que peu de statuts professionnels offrent.

Mais aujourd'hui, et compte-tenu de ce qui précède concernant l'éclatement des lieux d'exercice des responsabilités, des éléments nouveaux sont venus modifier sensiblement la façon dont ces parcours professionnels qualifiants peuvent se construire : les IPEF n'ont plus un seul employeur assurant la synthèse de tous les métiers qu'ils ont à assurer et ayant en main leurs destinées, et ils sont par ailleurs en concurrence avec d'autres et le périmètre dans lequel ils ont à évoluer n'est plus une chasse gardée. Le chapitre 2 va permettre d'examiner les responsabilités qu'ils exercent et les parcours qu'ils conduisent.

2. Les parcours des IPEF et les responsabilités qu'ils exercent

Ce deuxième chapitre est consacré à une analyse détaillée de la situation du corps des IPEF, de sa démographie et des employeurs de ceux-ci (paragraphe 1). Il aborde ensuite les attentes des employeurs (paragraphe 2) puis les parcours des IPEF (paragraphe 3) en s'intéressant particulièrement aux premiers postes, aux dix premières années d'exercice et aux postes d'encadrement, ainsi qu'aux questions posées par les « troisièmes carrières » et l'emploi des seniors. Ayant identifié quelques grandes catégories d'employeurs et ayant trouvé peu de références qui permettent de documenter la réalité des parcours des IPEF ou des membres des corps qui ont précédé au sein de ces employeurs, elle a donc procédé par elle-même à de nombreux travaux statistiques et d'enquête pour apporter une base objectivée à la réflexion, tout en analysant les attentes réciproques des employeurs et des IPEF.

Le paragraphe 4 tire les leçons synthétiques de ces analyses, qui montrent un bilan contrasté et des difficultés structurelles sérieuses :

- Les parcours sont très contrastés selon l'origine de recrutement des IPEF. Pour les 10 premières années d'exercice, on a pu définir des parcours-type qui montrent la diversité de ceux-ci. Les IPEF s'expriment durant cette période satisfaits de ces parcours.*
- La pyramide des âges montre un encombrement structurel chez les hommes expérimentés, qui confirme les difficultés qu'ils ont aujourd'hui à accéder à des responsabilités supérieures. Les femmes accèdent désormais plus jeunes que les hommes à ces postes, et le renouvellement du vivier est très insuffisant pour assurer les équilibres souhaitables entre les hommes et les femmes pour ces responsabilités.*
- Au sein de l'État, les IPEF sont de moins en moins présents en services déconcentrés et le cloisonnement des carrières entre l'administration centrale à Paris et la province s'accroît. Les postes en directions régionales jouent encore un rôle de charnière entre ces deux mondes.*
- La gestion des parcours entre les ministères de rattachement et les opérateurs de l'État est très insuffisante. La gestion des postes par chaque ministère est essentiellement conçue pour ses propres besoins. La gestion interministérielle des cadres dirigeants s'affirme progressivement : elle réduit d'autant le pouvoir direct des secrétaires généraux pour les nominations et donc la capacité de ceux-ci à faciliter et organiser des parcours qualifiants.*
- La présence des IPEF ne progresse pas au sein des collectivités, malgré les messages et déclarations nombreux en ce sens, et les retours sont peu gérés. Les collectivités ne sont que modérément demandeuses d'IPEF, mais souhaitent les recruter jeunes et organiser des passerelles réciproques.*
- Les formations par la recherche fonctionnent de façon satisfaisante, mais la gestion des carrières de chercheurs manquent encore d'anticipation.*
- Bercy reste un point de passage vers le secteur privé qui vient beaucoup moins qu'avant chercher des compétences au sein des services de l'État.*

2.1. Caractéristiques générales du corps des IPEF

2.1.1. Des recrutements en diminution depuis 2009

Le corps des IPEF est alimenté par quatre modes de recrutement, calqués sur les possibilités prévues dans les corps d'origine, celui des ponts et chaussées et celui du génie rural, des eaux et des forêts, pour assurer une diversité des profils répondant aux besoins des administrations :

- ingénieurs élèves recrutés à la sortie de l'école Polytechnique (X)
- ingénieurs élèves recrutés sur concours externe (CE) : écoles normales supérieures, ISIVE – institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement AgroParisTech et d'autres grandes écoles précisées par arrêté ;
- promotion interne par concours interne à caractère professionnel (CI) ;
- promotion interne sur liste d'aptitude (LA).

Par ailleurs, le décret statutaire des IPEF prévoit également la possibilité de recrutement sur titres et travaux, très peu utilisée jusqu'à présent. On n'en tiendra pas compte dans les données suivantes, pas plus que des quelques entrées dans le corps par intégration après détachement (anciens militaires essentiellement). Les recrutements selon les quatre modes précités, sont résumés dans le tableau 1.

Modes de recrutement	IPC+IGREF		IPEF			
	Moyenne ²⁵ 2004-2009		Entre 2009 et 2011		Depuis 2012	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
X	42	45%	28	43%	25	38%
CE	22	24%	16	25%	19	29%
CI	18	19%	13	20%	13	20%
LA	11	12%	8	12%	8	12%
Total	93	100%	65	100%	65	100%

Tableau 1 : Recrutements du corps des IPEF selon les modalités, à son origine et depuis sa création.

Durant les années précédant la fusion, les recrutements au ministère de l'agriculture ont beaucoup fluctué entre les diverses formations initiales alors que ceux du ministère de l'équipement étaient d'une composition plus stable.

²⁵ Cette moyenne comprend annuellement un nombre à peu près constant de 60 IPC, mais un nombre très variable de 20 à 50 IGREF.

Ainsi le recrutement a été ramené de 93 à 65 ingénieurs par an depuis 2010, date de mise en place du premier recrutement au titre du nouveau corps. L'équilibre antérieur entre les différentes formes de recrutement a été maintenu jusqu'en 2011, puis une légère inflexion a conduit à diminuer le nombre de recrutement à la sortie de l'école polytechnique pour répondre aux besoins de profils liés aux sciences du vivant des deux ministères gestionnaires du corps.

2.1.2. Des flux déséquilibrés

L'évolution de la structure du corps résulte de la conjonction entre ces recrutements et les départs, selon plusieurs flux de caractéristiques assez différentes.

En entrée dans le corps :

- les jeunes élèves ingénieurs recrutés à la sortie de grandes écoles ont un âge situé entre 22 et 26 ans environ ;
- les ingénieurs recrutés sur concours professionnel et la liste d'aptitude entrent dans le corps à 30 ans pour les plus jeunes lauréats du concours, jusques après 50 ans pour les plus anciens des listes d'aptitude.

En sortie du corps :

- les sorties d'ingénieurs par radiation ou essaimage se répartissent sur toute la carrière, avec peut-être un pic dans la trentaine ;
- les retraites, dont la moyenne a été durablement stable (autour d'une centaine par an), sont à elles seules supérieures au nombre de recrutements dans le corps.

Il en résulte une diminution du volume du corps et une déformation de la structure des âges. Le nombre de recrutements inférieur au nombre de départs conduit à la diminution du volume du corps depuis 2006.

Effectifs du corps	2006	2010	2013
Moins de 40 ans	1255	1285	1187
40 à 54 ans	1685	1577	1461
55 ans et plus	1056	964	918
Total	3996	3826	3566
Evolution / 2006		-4,3%	-10,8%

Tableau 2 : Evolution des effectifs par tranches d'âge. Corps des IPEF. Source : données CEIGIPEF.

2.1.3. Une pyramide des âges composite

Les modalités de recrutement exposées ci-dessus conduisent le corps à accueillir des entrants dans des tranches d'âge variées, allant jusqu'à 55 ans environ : cette pyramide des âges n'est donc pas comparable à celle qui résulterait du vieillissement d'une population standard, entrée dans le corps à la sortie de l'école pour dérouler une carrière linéaire dans l'administration (Figure 1).

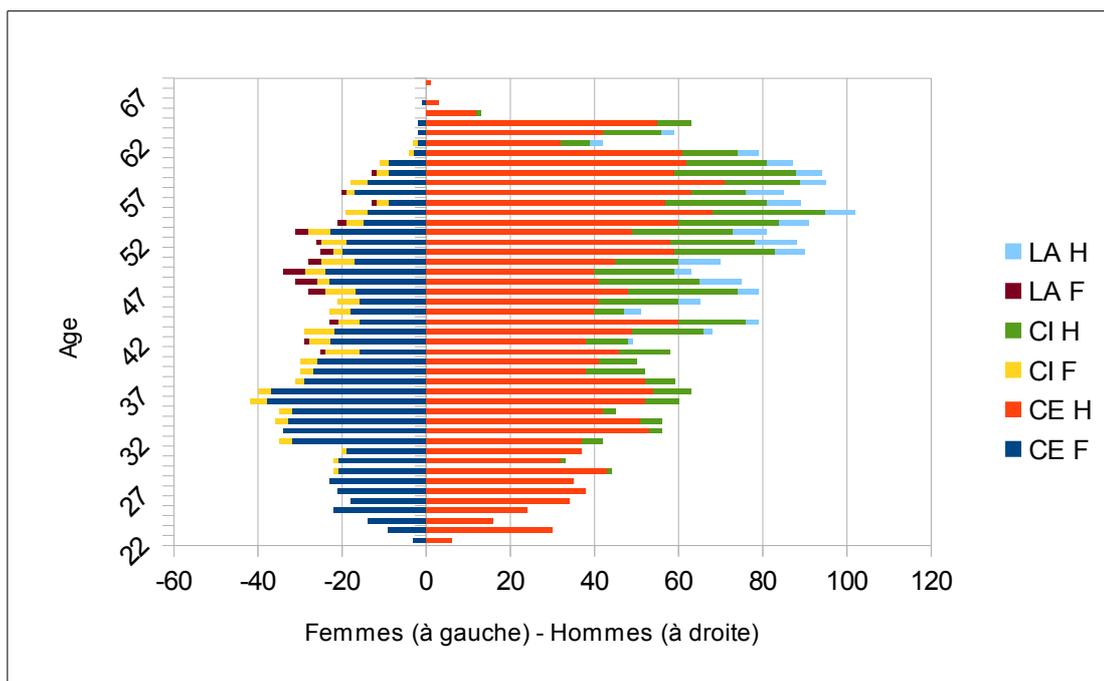


Figure 1: Pyramide des âges selon le sexe et le recrutement au 31/12/2013. Corps des IPEF.

Cette « pyramide des âges » est structurellement inversée pour les hommes, mais est assez équilibrée pour les femmes²⁶.

Cette situation est particulièrement aiguë aujourd'hui, du fait du nombre important de recrutements de la période fin des années 1970 et au début des années 1980, qui conduisent aujourd'hui à des effectifs très nombreux au-dessus de 50 ans.

Une projection à 15 ans réalisée dans le cadre du rapport²⁷ sur l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État – juillet 2014 – illustre l'effet sur les effectifs de la poursuite de cette tendance (Tableau 3).

Cette projection est basée sur les hypothèses suivantes :

- maintien du niveau actuel des recrutements (65 par an)
- taux de départs définitifs du corps de 0,25% entre 31 et 59 ans (ce qui correspond environ à 6 départs par an)
- taux de départ en retraite décalés à terme de deux ans (décalage progressif sur six ans).

²⁶ Ceci tient au fait que les viviers de listes d'aptitudes et de concours internes étaient faibles, émergeant sur des corps très peu féminisés : la part des concours externes embauchés en début de carrière reste ainsi très importante y compris dans les classes d'âge les plus élevées, contrairement aux hommes. On remarque également le faible recrutement de femmes à l'X, là aussi lié au faible nombre d'élèves féminines dans cette école, contrairement aux écoles d'agronomie.

²⁷ Consultable via le lien suivant : [Rapport sur l'encadrement supérieur](#)

Effectifs	2012		2017		2022		2027	
moins de 40 ans	1151	32%	937	28%	775	24%	707	23%
40 à 54 ans	1539	43%	1439	42%	1390	43%	1291	43%
55 ans et plus	935	26%	1023	30%	1084	33%	1033	34%
Total	3625	100%	3399	100%	3249	100%	3031	100%
Baisse / 2012				-6,2%		-10,5%		-16,4%

*Tableau 3 : Projections 2012-2027 des effectifs du corps des IPEF par tranches d'âge.
Source : rapport « encadrement supérieur de l'État ».*

La diminution du corps se fera essentiellement dans les tranches d'âge de moins de 40 ans, et secondairement de 40 à 55 ans, mais l'inertie due au vieillissement des ingénieurs recrutés jusqu'au début des années 2000 conduit à une augmentation dans un premier temps, puis au maintien à haut niveau du nombre d'ingénieurs de plus de 55 ans, qui prendront donc de plus en plus de place dans un corps en diminution.

Une baisse des recrutements, quelle qu'elle soit, aurait peu d'impact sur cette situation dans l'intervalle de temps considéré (2012-2027). Une évolution qui favoriserait les recrutements internes (concours professionnel et liste d'aptitude), ne pourrait qu'accentuer la tendance ici relevée.

2.1.4. Des évolutions récentes au rebours des objectifs affichés

Les données des bilans de gestion établis par le CEIGIPEF permettent de mettre en évidence quelques variations intervenues entre 2010 et 2013. La faible profondeur temporelle ne permet pas d'apprécier la part conjoncturelle, la part tendancielle de ces variations et leur significativité par rapport aux simples fluctuations statistiques.

La structure par grades du corps marque une « seniorisation »²⁸ (Tableau 4) : la réduction des effectifs du corps est sensible pour les ingénieurs et le nombre d'ingénieurs en chef et d'ingénieurs généraux (ingénieurs généraux et classe exceptionnelle) continue d'augmenter. Ceci est lié à deux facteurs cumulés : un gain d'un peu moins de deux ans pour la promotion à ingénieur en chef depuis la création du corps²⁹ et un vieillissement général lié à la réduction des flux d'entrée.

	2010	2013	évolution	%
IPEF	1443	1194	-249	-17,3%
ICPEF	1579	1646	67	4,2%
IGPEF	662	702	40	6,0%
total	3684	3542	-142	-3,9%

Tableau 4: Evolution récente des effectifs d'IPF, d'ICPEF et d'IGPEF. Source : données CEIGIPEF.

²⁸ Nous utilisons ce néologisme pour caractériser, indépendamment de notions de vieillissement, une diminution des effectifs du premier grade combinée à une augmentation des effectifs des deuxième et troisième grades.

²⁹ Ceci rapproche le corps de la situation des administrateurs civils hors classe et, dans une moindre mesure, des ingénieurs en chef des Mines ; les conditions de promotion au généralat ont peu évolué en moyenne pour le corps.

L'évolution des effectifs par employeurs est contrastée (Tableau 5) : les réductions relatives les plus fortes portent sur l'enseignement technique agricoles, les IPEF en thèse, les opérateurs de l'État et les collectivités alors que les effectifs sont globalement stables pour les services de l'État et les entreprises privées. La réduction la plus substantielle et qui pose question est celle constatée chez les opérateurs, alors même que ceux-ci restent les structures de l'État où se concentrent les capacités techniques et d'expertise. Seuls les effectifs à l'international marquent une augmentation. Cette augmentation doit toutefois être prise avec prudence, car les effectifs de cette catégorie sont très fluctuants d'année en année.

	2010	2013	évolution	%
services Etat	1635	1610	-25	-1,5%
opérateurs Etat	1290	1093	-197	-15,3%
enseignement agricole	152	122	-30	-19,7%
thèses	61	49	-12	-19,7%
collectivités	175	159	-16	-9,1%
privé	337	341	4	1,2%
international	159	180	21	13,2%

Tableau 5: Evolution des effectifs par catégories d'employeurs et par grade. Source : données CEIGIPEF.

Ces dernières années, le corps s'est donc recentré sur les services de l'État, dont les missions et les effectifs se réduisent constamment.

Les données du CEIGIPEF ont fait l'objet d'une exploitation croisée des évolutions par employeurs et par grades (Figure 2). Ces données brutes reflètent et précisent les évolutions ci-dessus, sauf pour ce qui concerne les IPEF en entreprises privées pour lesquels l'imprécision de données parfois anciennes appelle un redressement des chiffres publiés dans les bilans de gestion.

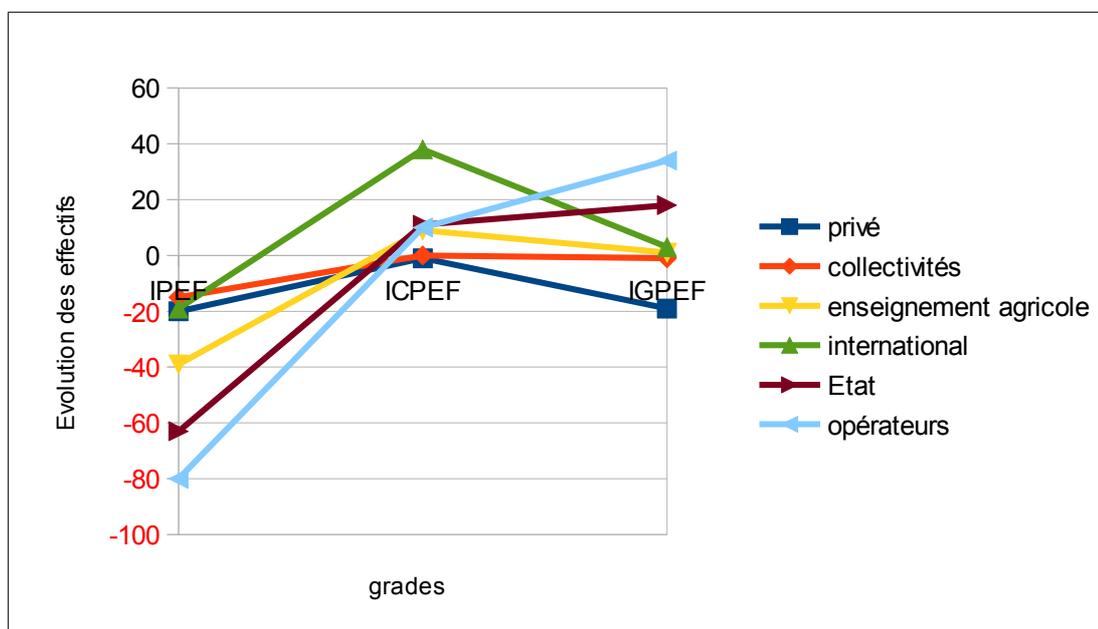


Figure 2: Evolution 2010-2013 des effectifs par employeurs et par grade. Source : données CEIGIPEF

En valeurs relatives, il apparaît que les effectifs du premier grade (IPEF) diminuent plus fortement que leur réduction sur la période (-17%) : à l'international : -51 %, dans

l'enseignement technique agricole : -41 %, en collectivités territoriales : -29 % et chez les opérateurs de l'État : -24 % et moins nettement : dans les entreprises privées : -10 % et dans les services de l'État : -10 % (la diminution est plus marquée dans les services régionaux et moins marquée en administration centrale, les services départementaux étant proches de la moyenne).

Les effectifs des second (ICPEF) et troisième (IGPEF et classe exceptionnelle) grades augmentent dans toutes les catégories d'employeurs sauf en entreprises privées et en collectivités territoriales. Au sein des services de l'État, leur progression est toutefois moins marquée qu'en moyenne : +1,7 % pour les ICPEF pour une croissance de +4,2 % sur l'ensemble du corps, et +4,7 % pour les IGPEF pour une croissance de +6 % sur l'ensemble du corps.

La progression des effectifs du troisième grade est particulièrement marquée dans les services départementaux : +51 % et dans les services régionaux : +22 %. Elle ne concerne pas l'administration centrale. Cette augmentation est aussi très forte chez les opérateurs : +19,2 %.

En dehors du cas particulier de l'enseignement technique agricole qui ne connaît plus de recrutements d'IPEF sur des postes d'enseignants, la « seniorisation » du corps, progresse au sein des services déconcentrés de l'État, chez les opérateurs et, dans une moindre mesure, en administration centrale.

Cette tendance est en opposition avec la réduction du nombre d'emplois de responsabilité occupés par des IPEF, comme c'est le cas dans les services déconcentrés, selon les analyses présentées au chapitre 2.3.3.

Cette apparente contradiction ne pourra se gérer, indépendamment de la question des parcours, que par l'amplification du phénomène, déjà amorcé, de découplage du grade et de la fonction.

Ce découplage est donc crucial pour concilier une croissance satisfaisante pour les individus de leurs rémunérations et le fait que les postes qu'ils exercent sont moins nombreux à comporter des responsabilités de management.

Dans les réflexions de la mission, et compte-tenu de ce découplage grade-fonction, les emplois sont caractérisés essentiellement comme des fonctions et aucun lien n'est fait avec les questions statutaires : celles-ci n'étaient pas dans le périmètre de sa commande et la mission n'a pas jugé indispensable de les approfondir.

2.2. Les enjeux des employeurs

On décrit ici les postures et les interrogations des employeurs, l'image qu'ils ont des IPEF et de l'adéquation de ces profils à leurs besoins.

2.2.1. Les ministères de rattachement

Près de 40 % des IPEF (1422 sur 3614 selon le bilan de gestion 2013) travaillent au sein des administrations centrales et des services régionaux et départementaux liés à leurs ministères de rattachement.

Les évolutions générales, impactant l'ensemble de l'État ou plus particulières aux ministères de rattachement, rappelées au chapitre 1, emportent des conséquences concrètes sur les parcours professionnels des IPEF et leurs modalités de gestion :

A. *La quasi-disparition des postes formateurs d'une image d'ingénieur en début de carrière au sein des ministères*

L'image des IPC et des IGRF s'était construite sur des parcours professionnels de référence qui, dès le premier poste, voyaient les jeunes ingénieurs prendre la tête d'un service opérationnel d'une direction départementale. Plongés immédiatement dans le « grand bain », ils devaient ainsi apprendre très rapidement tout à la fois :

- la gestion de projet et la technicité d'un métier, attachée à la responsabilité de maître d'ouvrage ou de maître d'œuvre ;
- le management d'une équipe ;
- la relation avec les multiples parties prenantes de l'action publique territorialisée : élus, préfet, fonctionnaires de l'État et des collectivités, associations, acteurs économiques, entreprises, etc.

Ils étaient soutenus dans cet apprentissage par un milieu favorable leur accordant un accompagnement par leur hiérarchie et leurs collègues, un soutien technique par des collaborateurs compétents et leur reconnaissant a priori une légitimité à exercer ces responsabilités sans expérience préalable.

Même si elles ne concernaient pas la totalité des jeunes ingénieurs, cette première expérience était suffisamment répandue pour constituer un élément fondamental de l'image dont a hérité le corps des IPEF.

Les évolutions rappelées ci-avant ont conduit à une quasi-disparition des postes opérationnels de début de carrière au sein des services déconcentrés, et une disparition totale au niveau départemental (DDT). Peu de champs d'intervention peuvent encore offrir, au sein des seules administrations centrales et déconcentrées de l'État, des parcours professionnels complets préparant statistiquement des cadres supérieurs à occuper une fonction de cadre dirigeant, en nombre suffisant pour disposer à tout moment d'un vivier adapté aux besoins.

Les métiers correspondant s'exercent maintenant soit au sein de services spécialisés (directions interdépartementales des routes), soit un niveau régional (service de maîtrise d'ouvrage des DREAL) soit au sein d'opérateurs (établissements publics gestionnaires d'un réseau de transport : VNF, SNCF Réseau, ou constructeurs : APIJ, EPAURIF, OPPIC ou chargé de la mise en œuvre des politiques publiques en faveur de l'économie agricole (ASP, FranceAgriMer), soit au sein des collectivités territoriales.

B. *Une situation moins favorable à la mobilité*

La réduction des postes et des effectifs intervient dans un contexte de gestion des ressources humaines profondément modifié par la LOLF, qui a responsabilisé tous les directeurs de services déconcentrés et d'administration centrale non seulement sur des plafonds d'emplois par catégories et programme mais aussi sur un plafond de masse salariale. Cela tend à dissocier de plus en plus la gestion des postes et celle des individus et finit par pénaliser la fluidité des parcours et la mobilité des IPEF.

La réduction continue des effectifs n'a pas toujours été accompagnée de choix de priorités concernant les activités et il peut en résulter une certaine tension dans les services déconcentrés. Les directeurs privilégient des recrutements rapides pour éviter la vacance de postes d'encadrement devenus moins nombreux donc plus sensibles.

Les structures privilégient maintenant un intérêt à court terme qui conduit à une faible mobilité des cadres, et, en cas de mobilité peuvent voir leurs choix contraints par la réduction des plafonds d'emplois par catégories et programmes. Au sein des services du MAAF, les IGAPS observent ainsi maintenant que des promotions de cadres, soumises à obligation de mobilité, peuvent ne pas intervenir dans l'année ouverte par l'inscription au tableau d'avancement, y compris pour des IPEF.

C. Une réduction des postes de milieu de carrière non compensée par l'ouverture instaurée par les emplois fonctionnels

La généralisation des emplois fonctionnels mentionnée ci-avant, par la publicité des avis de vacance et par la modification des circuits décisionnels, conduit normalement à une ouverture plus grande que lorsque les postes de chef de service déconcentré (DDE ou DDAF) étaient pourvus par des nominations décidées par les directeurs du personnel de chaque ministère. Tout cadre, désireux d'accéder à de telles responsabilités ou à la recherche d'une mobilité au sein de cet ensemble de postes, a maintenant la connaissance de l'ensemble des opportunités et peut s'y porter candidat.

Cette ouverture intervient cependant dans un contexte de réduction des opportunités pour tous les corps d'encadrement supérieur de l'État, qui se traduit par une forte pression sur les postes publiés et une vigilance des ministères gestionnaires des corps au maintien de l'accès de leurs agents à ces postes. De surcroît, le contexte de tension sur les services incite les recruteurs à minimiser les risques de recrutement en choisissant de préférence des candidats ayant déjà exercé des fonctions équivalentes.

Les IPEF n'ont donc pas particulièrement profité de l'ouverture attachée à cette généralisation des emplois fonctionnels, laquelle s'avère, dans le contexte actuel, plus théorique que réelle. Celle-ci n'a pas compensé, ni même amorti, l'impact de la réduction du nombre des emplois fonctionnels offerts en administration centrale et en services déconcentrés.

D. La dilution du pouvoir de nomination

Les nominations aux emplois fonctionnels de directeur et directeur-adjoint des directions départementales interministérielles relèvent des services du Premier ministre, sur proposition des préfets. Les secrétaires généraux des ministères de rattachement, en tant qu'héritier des directeurs du personnel, ne disposent donc plus du même nombre d'emplois de direction sur lesquels ils peuvent exercer un pouvoir de nomination.

Cette évolution affecte la continuité du dialogue entre les membres du corps et leur ministère sur la gestion de leur parcours professionnel. Il n'existe plus de représentant de l'employeur disposant d'un large pouvoir de nomination, capable de solliciter un cadre pour une nomination particulière avec une forme d'engagement, explicite ou implicite, sur la suite de son parcours, ou de répondre aux sollicitations du cadre avec une même capacité de projection.

E. Les attentes des ministères

Les interlocuteurs rencontrés au sein des ministères de rattachement ont des visions variées de leurs besoins et de la capacité des IPEF à y répondre. De façon générale, et c'est bien compréhensible, les IPEF ne sont pas une préoccupation *per se* et ne se

distinguent pas des autres corps qui peuvent accéder aux mêmes emplois. Les diverses approches sont fondées sur deux enjeux différents :

. ***La régulation externe d'un secteur d'activités économiques privées***

(exemple alimentation et agriculture), dont les financements échappent pour l'essentiel à l'État (communautaires ou locaux). Les enjeux en sont :

- la sécurité et la protection des consommateurs ;
- l'innovation et la compétitivité économique des acteurs français ;
- la prise en compte du développement durable et la maîtrise des impacts environnementaux et sociaux de l'activité agricole ;

. ***La gestion d'un secteur d'activités au moins partiellement structuré et financé par une politique publique d'État***

(exemple des transports et de l'eau) où les enjeux comprennent aussi, voire d'abord, la structuration de l'offre (niveau de service, modalités de financement et de production du service) ou même la production, en régie, de tout ou partie du service.

Il est toujours attendu des IPEF une capacité à prendre en charge l'ensemble des facettes des sujets qui leur sont confiés. La formation de haut niveau qu'ils ont reçue et leurs capacités le leur permettent assez aisément.

Au-delà de cette attente de base, s'exprime la préoccupation de parcours mixtes alternant les positions en administration centrale et sur le terrain :

- la confrontation directe aux acteurs de terrain, parties prenantes à la mise en œuvre des politiques publiques portées par l'État, dans un poste en service déconcentré, en opérateur ou en collectivité, est vue comme une forme minimale d'assurance contre le risque d'enfermement en administration centrale, dans des logiques technocratiques conduisant à la production de réglementations inapplicables ;
- Inversement, la montée en généralité ou l'approfondissement d'un domaine spécifique imposée par un poste en administration centrale, est considérée comme un contrepoint utile à l'expérience de terrain pour l'accès aux responsabilités de direction d'un service déconcentré.

L'exigence d'une réelle compétence technique métier n'est réellement portée que par les responsables en position de gestionnaire d'un secteur d'activité, ou d'une activité régaliennne de contrôle à forte dimension technique, et pas seulement de régulateur d'un secteur d'activités économiques privées. Cette compétence métier ne peut pas s'acquérir uniquement par la formation initiale. Elle ne s'obtient que moyennant un parcours professionnel de début de carrière permettant d'exercer le métier concerné dans ses diverses dimensions techniques et opérationnelles.

Dans certains secteurs, comme le maritime et le portuaire ou l'eau et l'assainissement, les services de l'État n'offrent plus les postes opérationnels à contenu technique requis. La construction de parcours professionnels répondant aux besoins impose d'envisager des parcours passant par des opérateurs ou par des collectivités territoriales.

Dans d'autres secteurs (comme les routes, ou la navigation aérienne), les services de l'État offrent encore quelques postes opérationnels à contenu technique. Mais cela ne

donne pas l'assurance de trouver, en nombre suffisant, des IPEF souhaitant s'engager durablement dans ces métiers. On peut constater :

- une pénurie de candidats pour occuper les postes disponibles,
- un départ vers d'autres secteurs et des carrières plus généralistes de la part d'une partie des IPEF ayant occupé de tels postes.

Dans le périmètre d'intervention des ministères de rattachement qui rassemble de multiples secteurs d'intervention et autant de métiers techniques, les nombreux emplois accessibles aux IPEF, malgré leur diversité, ne suffisent pas à assurer toujours la disponibilité en compétences requises. Faut-il que ces postes offrent des parcours réellement qualifiants. Ou faut-il que ces parcours qualifiants, lorsqu'ils existent, attirent des IPEF en nombre suffisant. La mise en place de ces parcours doit donc être complétée par un ensemble d'actions concourant à assurer leur lisibilité et leur attrait auprès des IPEF.

2.2.2. Les employeurs du périmètre de compétence des ministères

103 établissements publics sont placés sous la tutelle des ministères de l'écologie et du logement. Pour le ministère de l'agriculture, ce chiffre est difficile : toutes tailles confondues, qu'ils soient de champ local ou national, qu'ils aient un statut de GIP, d'agence, d'établissement public, de simple association, etc, ce sont plus de 1 000 opérateurs³⁰ qui agissent dans le champ et pour le compte du ministère. Certains d'entre eux (FranceAgriMer, ONF, etc.) sont placés conjointement sous la tutelle des ministères de l'agriculture et de l'écologie. D'autres sont sous une tutelle conjointe avec d'autres ministères (Finances, santé, recherche, éducation³¹,

D'après le bilan de gestion 2013, 25,7 % des IPEF (929/3614) travaillent dans le secteur parapublic et dans les établissements d'enseignement supérieur, organismes de recherche et services techniques relevant de la tutelle de ces ministères. Ces établissements représentent donc le deuxième employeur du corps après les services centraux et déconcentrés.

A. Les principaux employeurs d'IPEF

Deux établissements publics (Météo-France et l'IGN) possédaient autrefois un corps propre d'ingénieurs recrutant à l'Ecole Polytechnique. Ces corps ont fusionné avec le corps des ingénieurs des ponts et chaussées en 2002, avant la création du corps des IPEF. Les effectifs d'IPEF en poste dans ces employeurs historiques, telle qu'elle est retracée dans les bilans de gestion, est en baisse significative depuis 2009 :

- 30 % sur le périmètre IGN+IFN
- 12 % à Météo-France.

Ces deux organismes souhaitent pouvoir continuer à recruter régulièrement, dans leurs laboratoires, un petit contingent (1 ou 2 par an) de jeunes IPEF s'engageant dans la recherche. Pour ce qui est de leurs postes d'encadrement, dans une période de profonde mutation où ils doivent à la fois effectuer des gains de productivité significatifs sur leurs missions historiques, qui se traduiront par une réduction des personnels

³⁰ Près des 4/5 relèvent de l'enseignement agricole.

³¹ La mission n'a pas pu accéder à une information lui permettant aisément de faire un tableau complet et sans doubles comptes de cette situation.

employés, et développer de nouveaux services, ils cherchent à recruter en partie à l'extérieur. Des IPEF, ou d'autres cadres, ayant eu un parcours extérieur à ces employeurs, au sein des ministères ou d'autres établissements publics sous tutelle, peuvent ainsi être préférés à des IPEF ayant effectué toute leur carrière dans ces maisons d'emploi.

Une même tendance à la diminution est observée sur deux employeurs historiques des ingénieurs du GREF : l'ONF et les haras nationaux³² :

- 30 % pour l'IFCE – Haras,
- 18 % pour l'ONF.

Mais derrière ces chiffres bruts se cachent des situations très contrastées : à titre d'illustration, les missions historiquement exercées par le service des haras ayant étant transférées dans leur très large majorité, une diminution dépassant les 50 % à l'IFCE n'aurait pas été incohérente, celle notée à l'ONF se situant dans les mêmes valeurs que celles des services du MAAF.

Les établissements d'enseignement supérieur et les organismes de recherche (IFSTTAR et IRSTEA principalement) ont connu plutôt jusqu'à présent une relative stabilité de leurs effectifs d'IPEF. Une même stabilité s'observe provisoirement sur le périmètre du CEREMA de création récente. Les besoins de ces établissements et organismes sont évoqués dans la partie 2.2.4 qui suit.

Pour France AgriMer, établissement résultant de la fusion de nombreux offices, les comparaisons s'avèrent plus délicates, les champs de compétences et les attributions ayant au demeurant été substantiellement modifiés, ces modifications résultant pour bonne part de l'évolution de la politique agricole européenne.

Dans le domaine de la santé publique et de l'environnement, l'observation de l'évolution de la présence des IPEF reste également délicate, cette agence de création récente résultant de la fusion de l'AFSSE et de l'ANSES, ces 2 agences étant elles mêmes de récentes résultantes de l'histoire liée à des crises sanitaires ou environnementales ayant conduit à la séparation de l'évaluation et de la gestion des risques.

Certains témoignages recueillis auprès de ces employeurs importants d'IPEF indiquent que leurs gestionnaires considèrent qu'ils ne sont pas toujours bien insérés dans les procédures de mobilités gérées par les ministères de tutelle et qu'il leur faut parfois se battre pour voir leurs postes publiés et pourvus.

Tous les responsables que nous avons entendus sont néanmoins unanimes sur leur souhait d'avoir une plus grande circulation d'IPEF entre les ministères et leurs établissements et déplorent à ce sujet un cloisonnement grandissant.

B. De très nombreux employeurs de faibles effectifs d'IPEF

Les quelques établissements qui emploient chacun plusieurs dizaines d'IPEF ne doivent pas occulter le fait que la plupart des établissements sous tutelle n'emploient pas ou emploient peu d'IPEF. Compte tenu du nombre d'agences concernées, la

³² Intégrés depuis 2010 à l'institut français du cheval et de l'équitation.

mission s'est contentée de quelques constats rapides limités à certaines catégories d'établissements.

De nombreux établissements publics (comme les 10 parcs nationaux, les 13 établissements publics fonciers et les 13 établissements publics d'aménagement, le Centre National de la Propriété forestière, l'Institut National des appellations et de l'Origine, l'Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage, etc.) sont de relativement petites structures qui n'offrent que peu d'emploi aux IPEF. Certains ne comportent aucun IPEF. La plupart n'offrent aux IPEF que des emplois de direction générale (DG ou DG adjoint). Un petit nombre offre toutefois un poste opérationnel de début de carrière à un jeune IPEF.

Les postes de direction générale de ces établissements publics peuvent être des postes de débouché pour des IPEF ayant occupé des emplois fonctionnels d'administration centrale (sous-directeur ou chef de service) ou de service déconcentré (DRDE, DDAF, DEAL) ou des postes d'accès à une responsabilité de cadre dirigeant, notamment après un passage en cabinet ministériel pour ce qui est des établissements publics d'Île-de-France.

D'autres établissements, de taille plus importante, comme les 6 agences de l'eau, l'Agence de Service et de Paiement, France Agrimer, offrent une plus grande variété de postes pouvant être tenus par des IPEF : postes de direction générale (directeur général ou directeur général adjoint), de direction, de responsable d'une délégation territoriale ou de chef de service. On ne trouve cependant d'IPEF en nombre et à tous les niveaux de responsabilité que dans une minorité des agences de l'eau : Seine Normandie et Rhône Méditerranée Corse.

La situation est la même dans les grands ports maritimes (11 dont 7 en métropole et 4 outre-mer). Ils sont peu nombreux à occuper des IPEF à des postes autres que de direction générale. Seul le Port de Paris offre des postes de début de carrière à de jeunes IPEF.

RFF offre des postes de tous niveaux à des IPEF : de chargé d'études à directeur général adjoint La SNCF emploie moins d'IPEF. Ceux-ci sont plus nombreux dans des postes de cadres dirigeants, à l'issue d'un parcours assez long en son sein, sur des postes de cadre supérieur après un recrutement plus récent.

Comme toute grande entreprise, la SNCF a mis en place une politique de détection et d'accompagnement de ses cadres à haut potentiel, en vue de les préparer à occuper des postes de cadre dirigeant. Elle recrute quelques fonctionnaires en détachement sur des postes de cadre supérieur mais leur demande maintenant de renoncer à cette position administrative par démission ou basculement vers la disponibilité en cas d'accès à un poste de cadre dirigeant. Ceci est cohérent avec le fait que ses cadres dirigeants ne relèvent plus du statut cheminot mais d'emplois sur contrat, comme des cadres d'entreprises privées, et traduit symboliquement l'attente de l'entreprise d'un engagement total en sa faveur, requis par les responsabilités confiées, des cadres concernés, incompatible à ses yeux avec le maintien d'un lien fort avec un autre employeur.

Dans le cadre de la réforme ferroviaire se mettent en place trois nouveaux établissements publics SNCF, SNCF Réseau et SNCF Mobilités. Dans ce contexte particulier, la question se pose du degré de mutualisation qui sera opéré dans la gestion des cadres supérieurs et dirigeant du nouvel ensemble, et de la place que pourront continuer d'occuper les IPEF au sein de SNCF Réseau qui réunit RFF et une partie de l'ancienne SNCF.

C. Les enjeux pour le corps

De premiers efforts de rationalisation sont déjà intervenus dans le champ des ministères de rattachement avec, par exemple, les créations de l'ONEMA, de FranceAgriMer et de l'agence de services et de paiement (ASP), de l'IRSTEA et de l'IFSTTAR. Ces efforts vont se poursuivre avec la réforme ferroviaire, la création de l'agence de la biodiversité et la fusion des établissements publics fonciers d'Île-de-France. Ces mouvements se traduisent par une réduction du nombre des emplois de direction générale.

Plus généralement, les contraintes croissantes qui pèsent sur les agences et opérateurs en vue de leur faire mobiliser des gains d'efficacité et d'efficacité conduiront aussi, sur ce périmètre, à une réduction du nombre des emplois, y compris les emplois de cadre supérieur qui intéressent les IPEF.

Inversement, la politique de réduction du recours aux agents contractuels et de facilitation de la mobilité des fonctionnaires, entre les agences et opérateurs et les ministères de tutelles, peut créer de nouvelles opportunités. La création de l'agence de la biodiversité constitue un exemple de cette politique de limitation du recours aux agents contractuels avec passage à un établissement à recrutement dérogatoire limité à une liste restreinte de métiers, ce qui devrait conduire au remplacement progressif d'une partie des contractuels par des fonctionnaires via un nouvel équilibre du recrutement nettement plus favorable à ces derniers.

De même, le constat effectué, de la présence d'IPEF à divers niveaux de responsabilité dans quelques opérateurs, peu nombreux, de diverses catégories montre que leur absence dans les autres opérateurs de la même catégorie n'est pas une fatalité. Une politique volontaire des ministères de tutelle exprimée clairement auprès des directions et portée dans la durée par les services gestionnaires pourrait développer la présence des IPEF, notamment en début de carrière, dans les métiers opérationnels exercés par les agences ou opérateurs.

Ce constat peut aussi être opéré auprès d'établissements relevant de la tutelle d'autres ministères comme les établissements publics constructeurs : APIJ, OPPIC et EPAURIF. L'approche évoquée ci-dessus peut donc aussi trouver à s'appliquer, selon des modalités adaptées, auprès d'agences ou d'opérateurs placés sous la tutelle d'autres départements ministériels.

L'enjeu pour le corps s'exprime sans doute plus en termes de redéploiement progressif de sa présence au sein des agences et opérateurs qu'en termes d'accroissement, une présence un peu plus importante et plus diversifiée en âges et niveaux d'expérience auprès de multiples opérateurs à petits effectifs pouvant compenser la poursuite prévisible du recul chez certains grands employeurs historiques.

2.2.3. Les IPEF en collectivités locales

En avril 2012, la revue « Acteurs publics » titrait : « *Collectivités territoriales, un nouvel eldorado pour les ingénieurs* ». En juin 2014, dans un autre article, elle précisait : « *Les ingénieurs de l'État en route vers la territoriale* ». Le 29 janvier 2015, Xavier Sidaner écrivait, toujours dans cette même revue : « *Les collectivités locales vont dans les prochaines années recruter des ingénieurs territoriaux capables d'appréhender des projets complexes, estime un rapport de l'Institut national des études territoriales (Inet), qui juge nécessaire de revoir l'offre de formation.* »

La réalité paraît beaucoup plus nuancée. La place des ingénieurs dans le fonctionnement des collectivités est essentielle. Pour autant, la conjoncture dans laquelle se trouvent les collectivités aujourd'hui doit être bien comprise afin de mieux cerner comment les ingénieurs seront employés dans les collectivités demain.

Le recrutement d'IPEF en collectivités intervient en concurrence avec deux corps d'agents territoriaux : les ingénieurs territoriaux, sur le grade d'ingénieur en chef, et les administrateurs territoriaux. On peut schématiquement considérer que les IPEF se situent soit dans les postes de direction soit dans des postes de chargés de projet dans des domaines pointus. D'après les cabinets de consultants, les ingénieurs territoriaux constituent un groupe relativement hétérogène et dans lequel beaucoup d'individus ont des parcours marqués par une faible mobilité et une plus grande spécialité, aux regards de ceux des IPEF.

Les collectivités devraient avoir à faire face à des projets de plus en plus complexes dans l'avenir. Or, une aptitude reconnue des IPEF est de savoir construire et conduire les projets complexes. Par ailleurs, les IPEF ont le plus souvent des parcours éclectiques ; pour peu qu'ils aient réussi sur quelques postes dans des domaines divers, ils démontrent ainsi qu'ils ne sont pas enfermés dans la technique. Cette valence est recherchée par les collectivités. « La force d'un IPEF est d'arriver à une approche globale. » nous a dit un DGS. « *Il va nous falloir réduire la voilure. Trouver des mutualisations. Reconfigurer de nouvelles approches pour les missions. Cela n'est jamais simple à faire avec les femmes et les hommes en place. Il va nous falloir être ingénieux, intégrer du sang neuf. Dans ce nouveau paradigme, les IPEF paraissent bien placés.* » analysait un autre cadre de collectivité. L'emploi d'un IPEF est confortable pour une collectivité au sens où le retour de l'agent à l'État se fait automatiquement à l'issue de la période de détachement.

Plusieurs facteurs handicapent cependant l'emploi d'IPEF en collectivité :

- Les collectivités, par ces temps incertains, préférant jouer la carte de la sécurité, s'appuieront sur des collaborateurs qu'elles connaissent, qu'elles auront vu travailler et qui sont déjà rémunérés chez elles et sauront rester dans la ligne politique voulue ;
- Avec les départs en retraite progressive des agents de l'ex DDE et de l'ex DDAF, la culture IPEF qui avait été importée dans les collectivités tend à se dissiper et les IPEF être oubliés ;
- La voilure doit être réduite et un nouvel IPEF, outre son coût supérieur relativement à un ingénieur territorial en chef, constituera une nouvelle dépense
- Le milieu propice qui existait auparavant pour l'éclosion et l'épanouissement des jeunes IPEF (tutorat « sandwich ») n'existe pas dans les collectivités ou très rarement. ;
- L'IPEF est assimilé à l'État et que celui-ci n'a pas une réputation optimale, ni maintenant ni avant ;
- Les IPEF, s'ils ont une aura favorable quant à leur capacité d'approche globale de projets, ont en revanche une réputation de rigidité sur la faisabilité technique de ce qui leur est demandé et parfois d'un ego surdimensionné leur permettant difficilement de comprendre qu'ils sont recrutés pour servir et non se faire valoir.

Certains facteurs d'évolution pourraient favoriser l'emploi des IPEF en collectivité :

Au plan individuel

- Savoir prendre des risques ;
- Accepter que les parcours ne soient pas toujours ascendants, faire le choix d'un poste diversifié plutôt qu'un poste de plus grande responsabilité ;
- Savoir accumuler des postes variés, notamment en début de carrière ;
- Mieux comprendre le monde des collectivités et mieux appréhender les modalités des prises de décision ;
- Savoir sortir du « oui, non » cartésien de l'ingénieur, pour envisager une réponse « on va trouver une voie ou une réponse » à un élu qui souhaite avant tout qu'il soit possible de satisfaire un objectif plutôt qu'essayer une fin de non recevoir ;
- Travailler sa présentation afin de mieux valoriser les atouts des IPEF et ses propres aptitudes en veillant à se garder d'une posture par trop arrogante ;
- Savoir faire comprendre que l'environnement propre aux collectivités est différent de celui de l'État est perçu et bien intégré et notamment bien comprendre qui est le patron en collectivité.

Au plan collectif

- Disposer d'une structure de corps en capacité de « contractualiser » avec une ou des collectivités pour placer des IPEF en leur sein ;
- Cultiver un « réseau » des IPEF en collectivités, tant pour le repérage des postes possibles, que pour partager les éléments de contexte et d'actualités des collectivités ;
- Savoir valoriser les échanges, les connaissances externes, les relations avec le réseau d'expertise technique de l'État (type CEREMA, BRGM, ...) pour les apporter et les traduire au bénéfice des collectivités dans le sens de l'innovation.

2.2.4. Les IPEF et la recherche

Le corps des IPEF, dans la continuité des corps du GREF et des ponts et chaussées offre à ses membres la possibilité d'une formation doctorale qui s'adresse principalement, mais pas exclusivement aux jeunes ingénieurs-élèves. Sur les 4 dernières années ont ainsi été admis en formation doctorale 64 IPEF, dont 40 X. La moyenne de **16 admissions en thèse par an** représente un gros tiers du recrutement aux concours externes.

La formation doctorale est donc loin d'être marginale dans le corps.

Le dispositif mis en place comporte deux filtres :

- la commission formation doctorale des IPEF qui évalue les projets du point de vue scientifique. Celle-ci a, sur les quatre années étudiées, émis quatre avis défavorables ;
- le comité d'orientation et de validation (COV) qui, au vu de cet avis, se prononce au nom des employeurs. Ce dernier n'a, en quatre ans, refusé qu'un unique

projet bénéficiant d'un avis favorable de la commission formation doctorale. Ce refus est intervenu l'année de plus forte demande d'admission en thèse.

La formation doctorale représente un investissement important tant pour les IPEF concernés que pour l'État. Celui-ci se justifie par les avantages qu'il procure aux deux parties :

- pour les individus, une initiation à la recherche, sanctionnée par un titre mondialement reconnu, qui prépare l'IPEF à aborder les enjeux scientifiques de ses postes ultérieurs, et les éventuelles controverses associées, tout en lui laissant une grande liberté de choix sur la suite de sa carrière ;
- pour l'administration, une meilleure capacité de ses services à intégrer, dans l'élaboration et la conduite des politiques publiques dont ils ont la charge, les acquis et incertitudes de la recherche et à faire face aux controverses qu'ils, ou elles, peuvent susciter.

Après obtention d'un doctorat, certains IPEF mènent une carrière de chercheur soit dans des établissements d'enseignement supérieur et de recherche (ENPC, ENAC ou ENTPE pour l'écologie, AgroParisTech pour l'agriculture) ou des centres de recherche dépendant ou non des ministères : IFSTTAR, Météo France, IGN, CEREMA pour l'écologie, IRSTEA, Institut national de la recherche agronomique (INRA), Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)³³ pour l'agriculture et l'alimentation. D'autres mènent une carrière d'enseignant-chercheur ou de chercheur dans le monde académique, hors ministères de rattachement, en France ou à l'étranger et peuvent voir leur excellence publiquement reconnue (prix Nobel d'économie, chaire au collège de France, élection à l'académie des sciences, etc.).

La fonction publique d'État comporte des corps de chercheurs et des corps d'enseignants-chercheurs. La possibilité offerte à des ingénieurs de mener une carrière de chercheur, en conservant leur rattachement statutaire à un corps d'ingénieurs, peut donc être débattue.

Les établissements et organismes dépendant des ministères de rattachement considèrent que les IPEF chercheurs constituent pour eux une ressource stratégique dans certaines disciplines dans lesquelles ils auraient du mal à recruter, à aussi bon niveau, dans les corps de chercheurs. Pour autant, ils observent aussi que les IPEF qui s'engagent dans une carrière de chercheur ne la mènent pas tous à un niveau d'excellence internationale. Les qualifications attribuées par le comité d'évaluation scientifique des agents de catégorie A ayant une activité de Recherche (CESAAR) au ministère de l'écologie traduisent cette réalité :

- Les années de naissance des IPEF ayant reçu la seule qualification de « chercheur » sont comprises entre 1969 et 1982, avec une qualification acquise entre 29 et 35 ans ;
- Celles des IPEF ayant reçu la qualification de « chercheur confirmé » sont comprises entre 1947 et 1982, avec une qualification acquise entre 31 et 57 ans ;
- Celles des IPEF ayant reçu la qualification de « chercheur senior » sont comprises entre 1952 et 1980, avec une qualification acquise entre 33 et 55 ans.

³³ Fusion de l'agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) et de l'agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET).

L'intérêt des ministères, de leurs établissements et organismes contribue à justifier la faculté de mener une carrière de chercheur pour certains IPEF. De même l'engagement de jeunes IPEF dans une formation doctorale, souhaitable et judicieusement encouragé par les ministères depuis plusieurs années, pourrait pâtir d'une fermeture de toute perspective de carrière dans la recherche.

Pour autant, les IPEF sont, pour leurs employeurs, des chercheurs plus coûteux que les autres (chargés de recherche et directeurs de recherche ou ingénieurs de travaux). Ce surcoût doit être justifié par une valeur ajoutée spécifique. Or, celle-ci n'est pas toujours au rendez-vous et tous les employeurs ont des IPEF qui mènent une carrière de chercheur sans éclat alors que d'autres contribuent fortement au rayonnement de l'établissement ou l'organisme qui les emploie. L'existence d'IPEF de plus de 40 ans engagés depuis longtemps dans une carrière de chercheur qui n'ont pas obtenu la qualification de « chercheur senior » mais plafonne à une qualification de « chercheur confirmé » atteste de cette difficulté.

L'âge et l'ancienneté de ces IPEF rendent leur reconversion particulièrement problématique alors même qu'elle serait hautement souhaitable. Dans ces conditions, il apparaît à tous égards nécessaire de construire un dispositif de suivi plus exigeant et de réorientation plus précoce pour les chercheurs qui n'accéderaient pas assez rapidement à un niveau de reconnaissance et de rayonnement suffisant. Un tel dispositif devrait s'appuyer sur une obligation statutaire d'évaluation périodique à l'instar de celle qui existe pour les corps de chercheur.

2.2.5. Les IPEF et l'interministérialité

Le corps des IPEF est un corps à caractère interministériel comme l'étaient auparavant le corps des IPC et celui des IGRF mais ses compétences sont élargies et bien plus transversales. Cependant, la proportion des agents travaillant dans d'autres ministères que les ministères de rattachement (MAAF, MLETR et MEDDE) ou dans des établissements qui leur sont rattachés reste faible, voisine de 7 % globalement pour les IPEF (250 agents). Ce ratio est relativement stable puisqu'il représentait 6% à la création du corps en 2009.

Les ministères de rattachement sont en concurrence pour attirer les ingénieurs les plus talentueux. Au sein du MAAF, on considère souvent que cette concurrence est déséquilibrée : la montée en puissance des problématiques du développement durable marque désormais beaucoup les enseignements des écoles de formation et cela diminue l'attractivité relative du MAAF pour les jeunes ingénieurs alors même que les enjeux actuels de l'alimentation, de l'économie agricole et du développement de l'agro-écologie sont cruciaux pour le devenir du secteur et des territoires ruraux. Des stratégies « défensives » destinées à orienter de façon plus contraignante des ingénieurs aujourd'hui plus motivés par d'autres domaines et qui ne sont pas suffisamment conscients de l'importance des sujets traités par le MAAF sont parfois évoquées.

La vocation interministérielle des IPEF se heurte par ailleurs aux contraintes comptables la gestion des ressources humaines : plafonds d'emploi de la LOLF par catégories et par programmes et plafonds de masse salariale, dans un contexte où leurs diminutions continues et quasi-générales conduit chaque employeur à une situation plus ou moins marquée de sureffectif. Cette tension conduit chaque gestionnaire à raisonner prioritairement au sein du budget opérationnel de programme (BOP) dont il a la responsabilité.

Si le nombre d'IPEF à l'interministériel est relativement faible, ils se retrouvent à tous les niveaux : dans les cabinets ministériels, en administration centrale et dans les services territoriaux des échelons régionaux et départementaux. Ils ont investi, à la fois, des services horizontaux tels que les services de la Présidence de la République et du Premier Ministre (dont le SGG et le CGET), du ministère de l'intérieur (dont les SGAR et la préfectorale), du ministère des finances et des comptes publics, et des services plus techniques tels que ceux du ministère de l'économie, du ministère des affaires sociales et de la santé (dont les agences sanitaires nationales et les agences régionales de santé), du ministère des affaires étrangères et du développement international, et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Près du quart des agents en poste à l'interministériel travaillent au ministère du budget, lequel est devenu en quelques années le premier ministère employeur d'IPEF à l'extérieur des ministères de rattachement. Ce ministère a su se montrer particulièrement attractif et ce, dès la sortie de l'école; en proposant à de jeunes IPEF des postes de durée relativement courte d'adjoint à chef de bureau, en position normale d'activité, qui leur servent de tremplins pour partir dans le secteur privé, en raison de l'expérience professionnelle acquise et de la visibilité qu'ils leur procurent.

Face à l'étendue des possibilités, les carrières professionnelles marquées par l'interministériel sont rares et peu encouragées par les gestionnaires quand elles mobilisent une ingénierie administrative plus lourde que la position normale d'activité, et doivent être adaptées à chaque situation.

Cette faiblesse à l'interministériel résulte également d'un manque réciproque d'information :

- Les IPEF méconnaissent les activités des autres ministères et les types d'emploi qu'ils pourraient y occuper ainsi que les postes susceptibles d'être vacants. Seules les opportunités d'emploi offertes par le MAEDI, et les organismes de sa sphère d'influence, font l'objet d'un suivi attentif et d'une diffusion régulière et concertée, grâce aux réseaux constitués à l'international par le référent international du réseau RAPS côté MAAF et le bureau de gestion du personnel à l'international de la DAEI du MEDDE.
- Les potentiels ministères d'accueil ignorent d'autant plus les compétences mobilisables des IPEF que ceux-ci sont éloignés de leurs sphères d'emploi habituelles, ce qui est notamment le cas des ministères sociaux. Tous les ministères semblent ainsi se replier sur le ou les corps principaux historiquement présents en leur sein, voire à se tourner vers des emplois contractuels avec une fourchette de rémunération relativement basse pour répondre à des besoins spécifiques, ce qui devient le cas au sein du MAEDI.

2.2.6. Les IPEF et l'essaimage

L'essaimage est une notion couramment employée, mais elle est floue et prête parfois à confusion. La mission l'utilise ici avec précautions, dans une acception particulière adaptée à son propos : **une affectation d'une durée plus ou moins longue, et éventuellement définitive, en dehors des deux premiers cercles des employeurs « naturels » du corps des IPEF** : le premier cercle est constitué des services de l'État (dont notamment les ministères de rattachement : MAAF, MEDDE, MLETR) et le deuxième cercle réunit les opérateurs de l'État et organismes de recherche liés aux ministères de rattachement et ainsi que les collectivités dans les domaines correspondants. Ces deux premiers cercles constituent des « maisons d'emploi »

cohérentes au sein desquelles des migrations en cours de carrière semblent très naturelles.

L'éloignement est plus important et les possibles retours sont moins simples à gérer que pour les parcours au sein de ces deux cercles. Il se fait en général en détachement ou mise en disponibilité (pour le secteur privé notamment), alors qu'au sein des maisons d'emploi des positions normale d'activité sont envisageables et maintenant souvent préférées car plus propices à des conditions de retour satisfaisantes.

Les possibilités offertes par l'essaimage dans le déroulé des parcours sont présentées comme un élément d'attractivité dans le cadre des amphis « retape » organisés pour promouvoir le corps dans les écoles.

L'essaimage prend in fine deux modalités distinctes :

- un passage temporaire par des structures fonctionnant sur un registre autre que celles du secteur public français, dont principalement des entreprises intervenant sur des marchés concurrentiels ;
- un départ définitif.

En théorie, l'essaimage temporaire, diversifiant et en enrichissant les parcours, permet de développer de nouvelles compétences professionnelles et humaines, dont l'acquisition peut se révéler très intéressante pour l'exercice de fonctions de responsabilité dans le secteur public. Au titre des échanges qu'il organise, il permet de sortir de « l'entre soi » des maisons d'emploi, facilite l'échange d'idées et le transfert des méthodes entre les secteurs public, parapublic et privé, à condition que les mobilités soient facilitées et que les retours d'expérience soient valorisés. En pratique, des freins de plus en plus nombreux existent : écart dans les contextes de travail et dans les cultures managériales et professionnelles, écarts de rémunération, développement de l'attention portée aux situations de conflits d'intérêts et, corrélativement, des règles déontologiques, etc. ; qui limitent souvent cet essaimage temporaire à l'échec d'un essaimage définitif.

L'essaimage définitif constitue un élément important dans la démographie du corps. Les départs correspondants facilitent en effet :

- les recrutements à des âges plus avancés ce qui permet au corps de jouer un rôle de corps de débouchés,
- les progressions de carrière, pour ceux qui restent dans les maisons d'emploi du secteur public.

Dans une situation de déséquilibre démographique, cette fonction prend une importance particulière. Ce point sera développé au chapitre 3.2.

De façon à développer un essaimage actif, l'UnIPEF, par le biais de son directeur de la mobilité, a engagé une démarche professionnalisée auprès des « chasseurs de têtes » (conseils en recrutement), destinée à promouvoir et encadrer l'essaimage des IPEF, adhérents ou non, vers le secteur privé et les collectivités territoriales. Un élément de cette politique consiste à préparer les successions à certains postes de responsabilité en y dirigeant des jeunes, à un niveau de fonctions préparatoires facilitant l'accès à des niveaux supérieurs qu'il est illusoire de vouloir occuper directement

Dans un marché du travail devenu multi-employeur l'UnIPEF est aujourd'hui capable de suivre les jeunes ingénieurs qui se sont engagés dans cette voie, mieux que le CEIGIPEF, qui peine à localiser et suivre les individus, dès lors qu'ils ont quitté le giron des maisons mères de rattachement. Les propositions de la partie 3 iront dans le sens de compléter cette initiative en développant de telles fonctions au sein de l'administration dans le cadre d'une démarche volontariste.

Selon le bilan de gestion du corps 2013, l'emploi dans le secteur privé représente moins de 10 % des effectifs du corps soit 9,4 %. Ce chiffre est très stable : 341 IPEF travaillaient dans le secteur privé en 2013, contre 348 en 2009 au moment de la fusion des IPC et des IGRF.

Le taux de présence des IPEF encore membres du corps dans le secteur privé est très contrasté selon les voies de recrutement dans le corps : il atteint 16 % pour les X, 8,4 % pour les autres concours externes, 3,9 % pour les concours internes et 1,9 % pour les listes d'aptitude.

Les démissions et radiations représentent moins de 10 individus par an.

A. Un moindre intérêt des entreprises

L'essaimage dans les entreprises privées était une tradition dans le corps des IPC, moins développée toutefois que dans le corps des Mines, mais plus répandue que dans le corps du GREF. Les parcours professionnels du MAAF sont historiquement moins ouverts à l'essaimage dans les entreprises agroalimentaires que les parcours de la sphère du MEDDE ou de Bercy vers les entreprises de leur domaine d'intervention.

Les passerelles vers le privé évoluent. Alors qu'il était de bon ton, dans les grandes entreprises du BTP, d'accueillir au sein de leur encadrement supérieur un nombre rituel, quasi statutaire, d'IPC, et alors qu'il y a encore dix ans celles-ci venaient « faire leur marché » en débauchant des ingénieurs du corps ayant acquis en DDE une solide expérience de chantier et de conduite de projet, aujourd'hui les transferts se font à l'initiative des IPEF eux-mêmes, et les entreprises ne recherchent plus spécifiquement ce « produit », les métiers exercés au sein de l'administration étant désormais beaucoup plus éloignés de leurs préoccupations. Les opérateurs, en revanche, jouent encore ce rôle de passerelle et le flux par Bercy et les cabinets, qui a toujours fonctionné, reste encore très actif.

B. Un projet fort pour une part des IPEF

L'essaimage dans le privé relève d'un choix personnel : face à des carrières jugées de moins en moins attractives au sein des services de l'État, les IPEF qui ont rejoint le secteur privé ne le regrettent pas et soulignent le décalage « *entre le temps administratif, rythmé par les palabres et les jeux de pouvoir, et le temps économique, déterminé par la vitesse, la réactivité, l'attribution de moyens et la prise de responsabilité* ».

Ayant trouvé leur poste par leurs propres moyens, nombre d'IPEF exerçant dans le secteur privé ne sont guère tentés de servir de point d'entrée d'un réseau au bénéfice collectif d'un corps auquel ils considèrent finalement « *ne rien devoir* ». Leur recrutement s'est fondé sur trois composantes de leur parcours professionnel : leur expérience technique, notamment en matière de management de projet, leur capacité à appréhender la complexité et leurs valeurs comportementales.

L'étiquette IPEF n'a aujourd'hui plus le même sens pour les entreprises. « *Les CV des jeunes qui travaillent en administration centrale ne sont plus intelligibles aujourd'hui* » nous a affirmé l'un de nos interlocuteurs en responsabilité chez un opérateur, Les entreprises ne trouvent les compétences qu'elles recherchent que chez des IPEF exerçant au sein d'opérateurs publics, dans des cabinets ministériels, à Bercy ou dotés d'un profil de spécialiste via un parcours de recherche.

Les entreprises n'expriment plus le besoin de recruter des transfuges de l'administration qui en connaissent les règles et en maîtrisent les usages pour faire valoir leurs positions, et s'appuient volontiers et naturellement sur des cabinets de lobbying : elles ont de moins en moins de politiques d'embauche spécifique de hauts fonctionnaires.

Aujourd'hui, l'État n'est plus identifié comme le lieu principal du pouvoir, offrant des compensations réelles et symboliques à la faiblesse relative de ses rémunérations. Cet attrait déclinant du service de l'État se traduit par le fait que le mythe de l'entrepreneur et celui du chef d'entreprise supplantent maintenant, largement, celui du haut fonctionnaire et peuvent tenter de plus en plus de jeunes, privilégiant la prise de risque à l'environnement protecteur mais sclérosant des institutions. La sécurité apportée par un statut de fonctionnaire apparaît certainement plus accessoire aujourd'hui à ce public, qui n'y voit pas un avantage contrebalançant les contraintes qu'il occasionne (délai pour accéder au secteur privé, notamment).

Il appartient à chaque IPEF, tenté par le secteur privé, de se prévaloir d'un parcours formateur, lui assurant des compétences qui lui donnent une valeur ajoutée immédiate, et de faire preuve d'humilité en acceptant d'entrer à un niveau de l'entreprise qui ne bénéficie pas du prestige et de la reconnaissance hiérarchique auxquels il était habitué dans le service de l'État.

Ces projets individuels se préparent relativement peu en formation initiale. Le nombre des ingénieurs-élèves qui suivent le collège des ingénieurs (qui constitue une formation initiale complémentaire visant une ouverture directe vers le secteur privé) est maintenant très faible (un à deux par an), après une période initiale de plus fort engouement qui avait aussi conduit à ouvrir aux ingénieurs-élèves des ponts et chaussées la possibilité de suivre le MBA international de l'ENPC.

L'actuelle application des règles de déontologie est particulièrement contraignante pour les IPEF ayant construit une compétence dans un domaine particulier. Notamment dans les domaines où sont en jeu des marchés publics, il est très difficile d'aller travailler dans une entreprise relevant du même domaine. Ces dispositions sont perçues comme bloquant les échanges avec le secteur privé et accentuent la précocité des départs.

C. Des retours souvent difficiles

En pratique, le retour du « *chevalier blanc* » qui revient du secteur privé dans l'administration ne reçoit pas l'accueil de « *l'enfant prodigue* », alors même qu'il se produit généralement également après un échec, réel ou ressenti. À la difficulté de cet échec et souvent d'un écart sensible de rémunération s'ajoute un accueil souvent peu amène : celui qui, avant son départ, était souvent considéré comme brillant et prometteur, se voit implicitement reproché d'être de retour, lui qui n'était pas censé revenir ; il se retrouve dans un contexte encombré où les places sont prises, où ses aptitudes sont peu reconnues, et où son irruption est considérée comme une incongruité, voire comme une forme d'usurpation du statut : avoir bénéficié des

avantages du privé sans en subir les conséquences. Les vagues assez récentes de radiations, qui avaient été longtemps négligées, ont contribué à clarifier la situation. Ce sentiment est exacerbé par les règles des départs en retraite : lorsque l'on a cotisé une partie de sa carrière dans le secteur privé et que l'on n'a ainsi pas cotisé un nombre de trimestre suffisant sous statut de l'État, il est possible de poursuivre pour accroître le nombre de ses trimestres, et de voir ainsi une retraite liquidée avec les pensions du public et celles du privé cumulées.

D. Un sujet débattu appelant une clarification

La question du flux de départs raisonnable au sein du corps et du soutien éventuel à lui apporter fait l'objet d'appréciations très contradictoires : certains jugent que ce faible nombre est le signe d'un repliement coupable à courte vue, d'autres considèrent que l'orientation précoce vers le secteur privé n'est pas, contrairement au corps des ingénieurs des mines (IM), le projet du corps et ils insistent sur le fait qu'il n'y a pas lieu de confondre le projet des écoles de formation, qui doivent évidemment former des responsables pour le secteur industriel en plus grand nombre que pour le secteur public, et celui du corps, qui ne doit considérer le secteur privé que comme un accompagnement accessoire et non pas central de son projet. Certains vont jusqu'à considérer que le passage par Bercy devrait être découragé.

Il pourrait pourtant être intéressant de constituer des parcours organisés, qui donnent une véritable connaissance de l'entreprise aux IPEF, et permettent, en retour, une meilleure prise en compte de la réalité des entreprises dans la mise en œuvre des politiques publiques. C'est en début de carrière que l'acquisition par les IPEF d'une expérience du secteur privé pourrait être intéressante pour les ministères autant que pour les individus. Le risque de non-retour des jeunes ingénieurs concernés avait conduit au choix, au sein du corps des ponts, d'une acquisition générale d'une première expérience en la matière dans le cursus de formation via un « stage long ».

Il semble utile, une nouvelle fois, de bien clarifier cette dimension du projet du corps : confronté à ces divergences d'opinion, il revient au chef de corps en lien avec les SG de clarifier pour tous la doctrine. La mission privilégie, quant à elle dans ce qui suit, l'idée que **le corps des IPEF ne doit pas s'évertuer à singer le corps des ingénieurs des mines et doit assumer le fait que son champ de compétence central est ancré dans l'action publique et les services publics, que ceux-ci soient opérés par des acteurs publics ou privés. Les parcours public-privé dont il est question et qui sont utiles pour l'intérêt commun des parties concernées, et notamment des régulateurs de ces secteurs, sont plus particulièrement ceux qui s'inscrivent dans ce périmètre. Cela n'exclut en rien la possibilité de parcours plus atypiques, mais ceux-ci ne sont pas constitutifs, dans l'esprit de la mission, de la stratégie de gestion du corps.**

2.2.7. Les IPEF à l'international

La constitution progressive des administrations d'État s'est naturellement accompagnée de l'envoi d'agents à l'étranger. La France, entrée tôt dans cette dynamique, inscrit sa diplomatie et son action internationale dans une longue tradition. Celles-ci passent par la présence à l'étranger de fonctionnaires français.

La complexification du paysage international avec la création de multiples organisations régionales, dont l'Union Européenne est l'exemple le plus marquant,

internationales et mondiales, dont le système des Nations Unies, a multiplié les lieux d'accueil potentiel de fonctionnaires français à l'international. L'europanisation de certaines politiques (agriculture, pêche, environnement notamment) et la montée en puissance générale des enjeux européens et internationaux dans l'ensemble des politiques mises en œuvre par les ministères de l'agriculture, de l'écologie et du logement, les ont conduits à se doter d'une stratégie européenne et internationale explicite, de services d'administration centrale dédiés à la conception et la mise en œuvre de ces stratégies et des actions qui en découlent et à placer un certain nombre de leurs agents à l'international. Les fonctionnaires concernés peuvent soit continuer à travailler pour l'État au sein de ses ambassades, consulats ou représentation auprès d'organisations internationales, soit travailler directement au sein d'administration d'états partenaires ou d'organisations ou organismes internationaux. Dans ce dernier cas, ils peuvent soit être mis à leur disposition par les ministères qui continuent à les rémunérer sur le budget national, soit être détachés, ou placés en position hors cadre, auprès de ces structures qui les rémunèrent alors directement.

La définition des postes à l'international, telle qu'elle est retenue par les services gestionnaires, est plutôt large, incluant aussi les postes situés en France au ministère des affaires étrangères (MAE) ou au secrétariat général aux affaires européennes (SGAE). Cette définition ne recoupe pas nécessairement celle retenue dans les bilans de gestion du corps sous la dénomination « organismes internationaux » qui identifie 180 IPEF dans cette rubrique.

En 2014, les IPEF à l'international, suivis par les services gestionnaires, sont :

- 72 au MEDDE-MLETR sur 298 agents soit 24 %;
- 139 au MAAF sur 307 agents soit 45 %.

En excluant les agents travaillant en France dans des administrations françaises (MAE, SGAE, et organismes de recherche) ainsi que ceux travaillant pour des entreprises privées on obtient une population de 182 IPEF (72 MEDDE et 110 MAAF) équivalente à celle du bilan de gestion. Cette population, composée essentiellement (81%) de concours externes, est proche de l'âge moyen du corps : 46,5 ans pour 46 ans sur l'ensemble des IPEF et majoritairement (63 %) constituée d'ICPEF.

Elle se concentre sur 5 types d'employeurs qui accueillent près de 92 % d'entre eux :

- les banques et organismes de financement du développement : banque mondiale, banques régionales et banque européenne d'investissement (BEI), Fonds monétaire international, Agence française pour le développement (AFD) ;
- le réseau diplomatique français ;
- l'OCDE et les agences spécialisées des Nations-Unies : programme des Nations-Unies pour l'environnement (PNUE), organisation météorologique mondiale (OMM), organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), organisation internationale de l'aviation civile (OACI) ;
- les organismes techniques européens ou internationaux : organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol), centre européen de prévision météorologique à moyen terme (CEPMMT), organisation internationale de la vigne et du vin, institut international du froid, institut européen de la forêt, etc. ;

- les services de l'Union Européenne.

Cette répartition varie sensiblement selon le ministère de rattachement des IPEF. S'il y a à peu près autant d'IPEF MAAF (24) que MEDDE (25) dans les banques et autres institutions financières ainsi que dans les organismes techniques (15/ 15), il y a moins d'IPEF MEDDE que d'IPEF MAAF dans les organismes techniques (11 contre 16), dans le réseau diplomatique français (11 contre 24), et dans les services et structures européennes (6 contre 20).

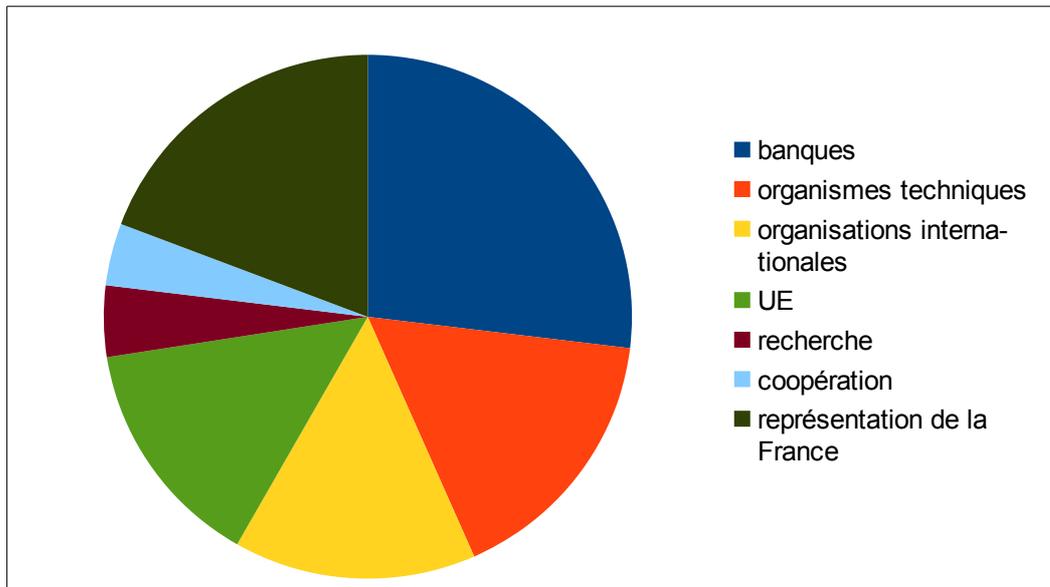


Figure 3: Les IPEF en poste à l'international.

Les mises à disposition consenties par les ministères le sont pour une durée déterminée et courte (3 à 4 ans). A l'issue de celle-ci les fonctionnaires soit reviennent prendre un poste dans les services du ministère, soit poursuivent, en détachement, leur action au sein de la structure qui les accueillait, s'ils arrivent à s'y faire embaucher selon les modalités de recrutement propres à ces institutions. Des fonctionnaires français peuvent aussi se porter candidat à des postes ouverts au recrutement par ces institutions sans passer au préalable par une mise à disposition. Ces recrutements externes peuvent s'adresser soit à des jeunes comme les programme « *young professionals* » soit à des professionnels confirmés pour des postes d'expert.

La grande majorité (75%) des IPEF qui se trouvent en position de détachement ont élaboré et réalisé un véritable projet personnel et familial de carrière internationale hors de l'administration française, *a priori* sans perspective de retour.

Cette situation est très différente de celle des fonctionnaires qui choisissent de prendre, de manière temporaire, un poste à la commission européenne (expert national détaché) ou dans le réseau de représentation de la France à l'étranger avec une perspective de retour à court terme.

L'analyse des parcours, rendue plus difficile par l'incomplétude des données concernant une partie de ceux qui ont fait le choix définitif d'une carrière au sein d'une structure internationale, montre que le premier poste à l'international est tenu en première partie de carrière (avant 40 ans et plus souvent même avant 35 ans), sauf

pour certains postes dans les organismes techniques ou dans le réseau de la représentation de la France à l'étranger qui peuvent venir couronner ou compléter, au terme d'un parcours de spécialistes ou après l'exercice de responsabilités variées, une carrière menée en France.

A. Les IPEF dans les institutions de l'Union Européenne

26 IPEF travaillent dans les institutions de l'Union Européenne dont seulement 3 experts nationaux détachés (END). Les responsabilités attribuées à un END sont, la plupart du temps, peu attrayantes pour un IPEF. Mais ceux-ci peuvent avoir trouvé un intérêt à passer le concours d'administrateur et engager une carrière au sein de l'administration européenne. Les données disponibles permettent d'analyser la carrière de 20 des 23 IPEF en position de détachement dans les administrations européennes. Cette analyse fait ressortir que 10 IPEF ont commencé à y travailler il y a plus de 15 ans, 5 entre 10 et 15 ans, 4 entre 5 et 10 ans et 1 seul dans les 5 dernières années.

Le faible attrait des postes d'END et l'évolution des recrutements d'IPEF mise en évidence ci-dessus ne constituent pas une dynamique favorable à une augmentation de la présence des IPEF dans les administrations de l'Union Européenne.

B. Les IPEF dans les banques internationales

La spécificité de la présence des IPEF à l'international réside dans leur forte présence dans les organismes financiers.

La forte présence d'IPEF à la Banque mondiale est encouragée par une tradition ancienne de mise à disposition portée par le ministère de l'écologie.

Le contraste est saisissant entre cette forte présence et une présence beaucoup plus modeste, voire une absence totale pour ce qui est des IPEF MEDDE, dans les banques régionales qui exercent le même métier. La DAEI pourrait procéder à une réévaluation de sa politique de mise à disposition en se posant la question de l'opportunité d'une extension à certaines banques régionales, dont notamment la banque africaine ou la banque asiatique de développement.

Deux canaux de recrutements alimentent ces banques :

- des financiers, recrutés plutôt jeunes et en provenance de Bercy ;
- des spécialistes « métiers » recrutés avec une expertise confirmée à un âge plus tardif.

La forte réduction des parcours techniques qualifiants au sein du ministère risque d'impacter négativement la capacité du corps à présenter des candidats valables. La mise en place de tels parcours sur un périmètre large débordant celui des services de l'État, constitue donc aussi un enjeu du maintien de la présence française dans ces banques.

Dans ces organismes, les postes d'experts qu'ils offrent répondent parfaitement aux aspirations des IPEF qui les tiennent.

En se fondant sur ces exemples, et sur quelques autres, les ministères pourraient utilement s'interroger sur les caractéristiques organisationnelles, managériales et de

culture professionnelle qui rendent attrayantes et valorisées, dans un contexte public, les carrières d'experts et pas seulement celles de managers.

C. Les retours depuis l'international

En 2013, la directrice des ressources humaines du secrétariat général MEDDE MLETR a confié à un ingénieur général des ponts des eaux et des forêts une mission sur la valorisation d'un passage à l'international dans les parcours professionnels des agents du ministère. Cette mission a fait les constats suivants :

- Les entretiens menés avec les responsables de la gestion des RH et des directions métiers, ainsi que l'analyse des retours de 22 agents, montrent que le sujet de la valorisation de l'expérience acquise à l'international se situe à la jonction des projets des individus et des pratiques de gestion de l'administration.
- Une partie des agents veut reprendre une carrière classique après ce passage qu'ils conçoivent comme un moment particulier de la carrière alors que d'autres veulent conserver une dimension internationale à leur parcours professionnel, et y réussissent parfois immédiatement à l'encontre même des règles de gestion qui interdisent théoriquement d'enchaîner deux mises à disposition.
- L'administration, pour ce qui dépend d'elle, valorise d'abord ce qu'elle connaît bien, puis ce dont elle sait se faire une représentation à peu près claire.

Cette étude aboutit à une double conclusion :

- Les expériences européennes (au sein de la représentation permanente auprès de l'UE et au sein des services de la commission) sont mieux valorisées que les autres expériences internationales par l'institution, qui en a une image plus claire et plus favorable, même si les responsabilités effectives des END en poste à la commission sont très variables ;
- Les retours sont plus faciles pour les jeunes que pour les IPEF expérimentés qui, en conjoncture de pénurie d'opportunités de postes de responsabilité, rencontrent les mêmes difficultés que leurs collègues qui reviennent de collectivités ou d'autres ministères : *« ce n'est pas parce que vous êtes loin, c'est parce que vous êtes dehors »*.

2.3. Les parcours des IPEF

Les analyses qui suivent ont été conduites par la mission à partir d'informations disparates et peu structurées. La question des parcours, qui est celle qui lui est posée, et qui a fait l'objet de nombreuses réflexions générales, comme on l'a vu, est paradoxalement très peu documentée. Le fichier géré par le CEIGIPEF qu'elle a utilisé comporte en particulier d'importantes lacunes concernant des diplômes, héritées des fichiers antérieurement gérés par les deux ministères de rattachement, et ceci pour environ 500 noms. Il n'est pas impossible qu'il comporte aussi un certain nombre de mentions erronées. La mission a pris garde de ne pas exploiter au-delà de leur fiabilité présumée ces informations et les diagnostics qu'elle a établis sur ces bases ont été validés par d'autres sources qualitatives ou quantitatives. Néanmoins, elle doit souligner qu'une gestion prévisionnelle du corps, qui est loin d'être monolithique ne

peut être envisagée sans analyse détaillée des divers profils qui le composent et que ceci suppose de reprendre l'ensemble des données individuelles de cette base pour une validation et les corrections nécessaires pour l'exploiter comme outil de gestion prévisionnelle.

La mission est consciente des limites de l'approche qu'elle a eu pour aborder cette question. Elle insiste sur la nécessité de structurer cette information indispensable, tout en s'en tenant scrupuleusement au respect de la confidentialité des données personnelles et de déclaration à la CNIL des fichiers concernant les personnes.

1. Établir un système structuré d'information permettant un suivi des parcours des IPEF. Ce suivi devrait, au-delà des employeurs et des intitulés de poste, réunir quelques informations sur la nature des fonctions réellement exercées, personnel encadré, budget géré, etc. Une vérification des données individuelles et de nombreux compléments sont indispensables pour transformer les fichiers existants dédiés à la gestion quotidienne en outils de gestion prévisionnelle.

2.3.1. Une étape cruciale : le premier poste

Le premier poste a toujours été considéré comme une étape essentielle dans la carrière des IPEF, tant en termes d'attractivité du corps que de préparation à un déroulement de carrière de haut niveau.

Dans le récit idéal de la carrière d'un IPEF, celui-ci commençait directement sa vie active par un poste de haut niveau, qui lui donnait des responsabilités plus élevées qu'un jeune ingénieur dans le privé. C'était un « vrai » poste d'ingénieur, « opérationnel ». Ce poste était en principe un poste de chef de service de maîtrise d'ouvrage, d'étude ou de maîtrise d'œuvre en DDE ou DDAF sur lequel l'ingénieur apprenait son métier d'aménageur ou de constructeur : pris entre un directeur attentif à son apprentissage du métier et des collaborateurs compétents et coopératifs, il y apprenait la conduite de projet, voire de chantier, le management d'équipes, la relation aux entreprises et aux élus, les contraintes budgétaires. On lui offrait ainsi les moyens d'une carrière ascendante qui allait le conduire à de hautes responsabilités.

Pour mesurer ce que sont aujourd'hui les affectations en premier poste, la mission a étudié la répartition des affectations des promotions entre 2010 et 2014, et les a comparées, lorsque c'était possible, avec celles des IPEF de la génération 2002-2004 étudiée en détail par ailleurs. Ont par ailleurs été prises en compte sur un plan qualitatif les remarques recueillies lors entretiens tenus par la mission, figurant dans les rapports cités dans en première partie, ou issues des retours internes aux administrations.

A. Une répartition des postes entre employeur indépendante du nombre d'années de carrière

Les répartitions entre les employeurs sont les mêmes quelle que soit le nombre d'années de carrière (Tableau 6). Les affectations en collectivités ou dans le privé (pour les recrutements internes) étaient et restent tout à fait marginales en premier poste. De fait, il ne faut pas surestimer les effets de cette répartition sur la suite de la carrière : après seulement 10 ans (voir ci-après étude pour la génération 2002-2004), les IPEF se sont redistribués selon une nouvelle répartition, qui couvre l'ensemble du corps, sensiblement différente, où les ministères de rattachement passent à 35 à 40 % des postes tenus, les collectivités à 6 à 7 %, les autres ministères autour de 6 %, le privé autour de 18 %, etc.

	2002-2004	2010-2014
Ministères de rattachement	82,2%	84,4%
Autres ministères	13,4%	13,2%
Collectivités locales	0,6%	1,4%
Privé	3,8%	1,1%

Tableau 6: Premiers postes des IPEF. Dernières promotions et promotions 2002-2004.

Par types de services chez les employeurs du périmètre de l'État, on constate quelques évolutions récentes qui confortent le diagnostic des années les plus récentes présenté, pour tous les grades, dans le paragraphe 2.1.4 :

- augmentation du nombre d'IPEF affectés en centrale par rapport à ceux affectés en services déconcentrés, y compris dans la période récente entre 2010 et 2014,
- une augmentation du nombre d'IPEF dans le domaine enseignement supérieur-recherche, liée à l'augmentation du nombre de thésard
- une diminution significative des affectations en établissements publics,

	2002-2004	2010-2014
Administration centrale	25,2%	32,3%
Services déconcentrés	31,2%	27,4%
RST	2,5%	5,2%
EP État	16,2%	7,7%
Enseignement supérieur - recherche	19,4%	23,8%
Autres	5,4%	3,6%

Tableau 7: Premiers postes des IPEF au sein du périmètre État. Promotions récentes et 2002-2004.

B. Des choix différents pour les IPEF recrutés via l'école polytechnique

Les affectations des promotions 2010-2014 ont été étudiées selon les origines (Tableau 8). La part des polytechniciens dans ces promotions reste assez constante dans le temps, représentant environ 1/3 des effectifs, mais on y constate des écarts entre eux et les ingénieurs recrutés par d'autres voies :

- ils sont un peu moins nombreux à se diriger vers les ministères de rattachement, et pour ces ministères, ils vont très peu se tourner vers le ministère de l'agriculture ;

- ils sont au contraire plus nombreux à se diriger vers des postes aux ministères des Finances et du Budget ;
- ils vont davantage prendre un poste en administration centrale, et assez peu en services déconcentrés ;
- ils sont plus nombreux à s'orienter vers la réalisation d'une thèse.

	Recruté à l'X	Autres origines
--	---------------	-----------------

Développement durable	73,20%	58,10%
Agriculture	6,80%	31,90%
Bercy	11,70%	4,40%
Autres ministères	5,90%	3,10%

centrale	36,60%	26,90%
services déconcentrés	16,60%	41,30%
Enseignement supérieur - recherche	32,70%	12,50%
Dont thèses	30,70%	10,60%

Tableau 8: Affectations ds promotions 2010-2014. Comparaison des X et des autres origines.

Cette situation montre que les débuts de carrière peuvent être variés en fonction des types de recrutement et des attentes des ingénieurs concernés, et qu'il convient de préserver une certaine variété de postes en sortie d'école.

C. Quel modèle pour la professionnalisation des jeunes ingénieurs ?

La mission n'a pas de données qui permettraient de mesurer la représentativité du modèle idéal de premier poste opérationnel dans le passé ancien. Mais l'étude des premiers postes depuis 2010 montre que les postes « opérationnels » (certains chefs de service en services déconcentrés, chefs de projets, etc.) ne représentent qu'au mieux 15% des premiers postes. Sans avoir pu faire le travail d'analyse poste par poste, en croisant plusieurs données, il semble que ces postes ne devaient pas être tellement plus nombreux pour la génération 2002-2004 (autour de 18 %). Ce modèle « idéal » est donc assez faiblement représenté dans les premiers postes depuis au moins une douzaine d'année.

Sur ces mêmes échantillons, 40% des IPEF commencent leur parcours en situation de management (chefs de bureau ou plus en centrale, tous les chefs de service ou adjoints en service déconcentré, et, pour moitié, les chefs d'une structure différente et les adjoints à chef de bureau) : cette proportion est restée constante depuis les générations 2002-2004.

En termes d'apprentissage du rôle de cadre supérieur dans un service, la professionnalisation sur les premiers postes paraît moins assurée qu'autrefois, par la diminution du temps consacré par les cadres plus confirmés à la transmission de leurs compétences au travers du conseil, du tutorat ou du compagnonnage, par les difficultés de management dans un contexte d'incertitude, de pression, et d'éclatement et de complexification des missions, ainsi que par la multiplication des statuts des agents gérés.

La question des premiers postes paraît donc mériter une attention particulière de différents points de vue³⁴.

La plupart des témoins consultés considèrent que :

- le modèle traditionnel reste tout à fait pertinent et que commencer par un poste opérationnel reste le mode de professionnalisation normal d'un ingénieur, pour mettre en œuvre les connaissances scientifiques acquises dans sa formation ;
- le maintien d'un faible nombre d'ingénieurs entrant dans la carrière par cette voie serait un risque pour le maintien de la compétence technique du corps, pour le maintien de sa spécificité au regard des autres corps d'encadrement supérieur, et pour l'employabilité de ses membres, particulièrement en dehors du périmètre des services de l'État ;
- il conviendrait de trouver des modalités de maintien de ce début de parcours professionnalisant.

Il semble donc important d'orienter prioritairement les IPEF vers un début de carrière en poste opérationnel, ces postes se trouvant au sein des opérateurs et en collectivités, notamment dans des secteurs où l'État assure des missions régaliennes mais n'assure plus de missions de production.

Plusieurs pistes ont été proposées, que ce soit sous forme de détachement dans des collectivités, établissements ou services en dehors du périmètre de l'État ou par une forme de césure pour permettre le passage dans le secteur privé entre l'école et un premier poste dans les services (en modifiant le statut du corps pour déroger à la règle de recrutement exclusif sur des postes de l'État), ou encore par mise à disposition, remboursée totalement ou partiellement (solution qui semble mise en place sur une durée de 2 ans par la DGA du ministère de la Défense pour ses ingénieurs).

À l'intérieur des services de l'État, il pourrait également être utile, à défaut de disposer de beaucoup de postes opérationnels, de compléter cette approche par d'autres critères qui pourraient servir à la sélection ou à la valorisation des postes proposés aux nouveaux IPEF, par exemple : le degré d'autonomie du poste ; le niveau des interlocuteurs ; les qualités de l'appui de la hiérarchie dans la progression en compétences ; les opportunités de travailler dans un périmètre large, notamment en mode projet ; la richesse des missions confiées à l'ingénieur ; le panel de compétences requises dans le poste, etc.

³⁴ Même si, là aussi, il ne faut pas surestimer les effets du premier poste sur la capacité à prendre des postes opérationnels ultérieurement dans la carrière. Après une dizaine d'années en poste, les 2/3 des IPEF (hors administration centrale) indiquent occuper un poste essentiellement soit technique, soit opérationnel (enquête sur la génération 2002-2004).

2.3.2. Les parcours : analyses statistiques et enquêtes

Les annexes 3, 4 et 5 décrivent les travaux que la mission a conduits pour apporter une réponse documentée à la question qui lui était posée concernant les parcours des IPEF. Ces analyses ont d'abord porté sur 3 générations de promotions d'IPEF(annexe 3) : les promotions 1982-1983-1984, 1992-1993-1994 et 2002-2003-2004, pour comprendre quels étaient les positions des IPEF à divers stades de leur carrière, après 10, 20 et 30 ans au sein du corps, et pour essayer de pointer les évolutions des ingénieurs de différentes « générations ».

Un zoom a ensuite été fait sur la génération 2002 à 2004. Les IPEF de cette cohorte sont assez jeunes dans le corps pour n'être pas trop marqués par les anciens modes de gestion du corps. Ils ont largement travaillé dans un environnement administratif peu stable qu'on imagine se poursuivre dans les prochaines années. Mais ils ont déjà passé 10 ans dans le corps, et sont supposé avoir occupé en moyenne 3 postes durant cette période, ce qui constitue déjà un choix de parcours, certains étant d'ailleurs déjà arrivés sur des postes de cadres dirigeants.

Ce zoom a d'abord porté sur l'analyse des parcours professionnels de ces IPEF à partir de l'annuaire de l'UNIPEF (annexe 4), puis sur le recueil de leurs motivations, sur leurs attentes, au travers d'un questionnaire (annexe 5).

A. Une grande stabilité des employeurs au travers des trois générations (annexe 3)

La répartition des IPEF entre les différentes catégories d'employeurs reste globalement la même pour ces trois générations, avec dans les trois cas :

- ministères de rattachement : 35 à 40 % ;
- établissements publics et opérateurs de l'État du périmètre des ministères de rattachement : environ 20 % ;
- autres ministères : environ 6 % ;
- collectivités : 6 à 7 % ;
- instituts de recherche et écoles : environ 15 % ;
- privé : environ 18 %.

Ce constat d'une répartition très stable dans le temps montre que malgré l'évolution des compétences des ministères d'emploi classique des IPEF, ces ministères restent de très loin les principaux employeurs des IPEF même pour les générations plus jeunes. Les nombreux transferts de compétence vers les collectivités et les établissements publics ne se sont pas non plus traduits par un départ d'IPEF vers ces employeurs : pour une part, les retours compensent les départs, contribuant à la stabilité des IPEF par employeurs.

Si la part de femmes dans les promotions augmente avec le temps (16 %, 19 % puis 27 %), leurs employeurs se distinguent de ceux des hommes :

- les femmes sont plus représentées dans les ministères quelle que soit la génération, ce phénomène étant encore plus marqué pour les plus jeunes

(sans que l'on puisse distinguer avec ces éléments si c'est une évolution ou si c'est une différence d'organisation du parcours professionnel) ;

- les femmes sont beaucoup moins représentées dans le privé pour les plus anciennes générations, mais reviennent dans la moyenne pour la génération 2002-2003-2004 (sans que l'on puisse distinguer avec ces éléments si c'est une évolution, liée par exemple à l'évolution des recrutements sur concours externe ou si c'est une différence d'organisation du parcours professionnel).

La part des polytechniciens dans les promotions reste assez constante dans le temps, représentant environ 1/3 des effectifs, mais cette proportion ne se retrouve pas chez tous les employeurs. Ainsi, on constate qu'ils ont une plus grande tendance à sortir des cadres d'emploi classiques, et là aussi, de manière assez constante pour les trois générations étudiées. Ainsi, quelle que soit cette génération, on peut observer qu'ils représentent :

- moins de 20% des IPEF dans les Ministères ;
- plus des 2/3 des IPEF du privé ;
- environ 50 % des IPEF dans le secteur recherche-enseignement supérieur.

B. Les parcours des IPEF 2002-2004 : analyse statistique (annexe 4)

Cette analyse fait émerger une dizaine de parcours-type représentant chacun plus de 5% des agents, et qui concernent 94 % d'entre eux au total. Seuls 6 % d'entre eux n'entrent pas dans ces parcours-type (Tableau 9).

Le parcours-type le plus répandu est celui qui se déroule uniquement dans les ministères de rattachement, mais sans que cette prépondérance soit écrasante (23 %). La part des femmes y est très importante : alors qu'elles sont 27 % de ces promotions, elles représentent la moitié de ces parcours uniquement au sein des ministères de rattachement.

40% des IPEF de cette génération sont en poste dans les services des ministères de rattachement. Ceci signifie qu'au moins 17% d'entre eux sont passés par un autre employeur dans leur parcours, avant de revenir dans les ministères.

Dans l'ensemble, une petite moitié d'IPEF ont conservé le même employeur (ministères, établissements publics, organisme de recherche, etc.), et une petite moitié en a au moins deux types d'employeurs distincts au moins, parmi lesquels une dizaine de pour cent ont eu plus de trois employeurs distincts³⁵.

Pour cette génération, la voie préférentielle pour partir rapidement (avant le 3e poste) dans le privé est de commencer dans d'autres ministères (Bercy pour l'essentiel) plutôt que dans les ministères de rattachement. Le passage en collectivité se fait par contre principalement à partir de ces derniers.

³⁵ Il convient de rappeler que ces chiffres sont relatifs à des ingénieurs qui ont fait plus ou moins 10 ans et trois postes dans le corps, ils ont donc pu avoir une variété de postures pour leur employeur, et ils ont encore 25 ans de carrière professionnelle devant eux pour diversifier leur parcours.

Parcours	Proportions
1. uniquement dans les ministères de rattachement	23 %
dont uniquement en services déconcentrés	7 %
dont uniquement en administration centrale	4 %
2. uniquement dans d'autres ministères que les ministères de rattachement	9%
3. début dans d'autres ministères (surtout Bercy) puis dans le privé	9 %
4. mixte en établissements publics et dans les ministères de rattachement	10 %
5. avec plus de 3 employeurs distincts	10 %
6. entièrement dans la recherche	8 %
7. dans les ministères de rattachement puis dans le privé	7 %
8. mixte recherche et dans les ministères de rattachement	6 %
9. tout en établissements publics	5 %
10. dans les ministères de rattachement puis en collectivités	5 %
TOTAL des 10 parcours principaux	92 %
Parcours différents (mixtes ou atypiques)	8%

Tableau 9 : Parcours-types des 10 premières années d'activité des IPEF (promotions 2002-2004).

C. Les parcours des IPEF 2002-2004 : analyse qualitative (annexe 5)

Tant pour les raisons évoquées plus haut que pour des raisons de moyens, la mission s'est focalisée sur la génération 2002-2004 pour diffuser un questionnaire plus qualitatif sur la perception qu'ont ces ingénieurs de leurs parcours³⁶.

Des parcours dynamiques où l'employeur État reste dominant

Les ingénieurs qui ont répondu montrent un parcours assez dynamique à ce stade de leur carrière. Le nombre moyen de postes occupés est de 3,6, beaucoup étant désormais sur leur 4e poste. 16% d'entre eux sont passés une fois à l'international.

Les principaux employeurs restent les services de l'État, et notamment le ministère de l'écologie devant celui de l'agriculture, puis les autres ministères. Ceux qui sont dans ces services sont plutôt en administration centrale (36% d'entre eux), puis régional (32%), et beaucoup moins départementale (23%).

On retrouve une différence de répartition par employeur assez marquée selon l'origine du recrutement des IPEF : les polytechniciens sont peu nombreux en services

³⁶ Entre l'analyse faite ci-dessus sur leurs parcours mesurés à partir de l'annuaire de l'UnIPEF et celle issue du questionnaire, il peut y avoir des écarts. Ils sont d'abord dus à une date de référence différente : l'annuaire 2014 de l'UnIPEF est établi à partir de données recueillies mi 2013, le questionnaire à partir de données renseignées fin 2014. Ils viennent également d'une différence de représentativité : l'exploitation de l'annuaire couvre l'essentiel des ingénieurs de ces générations, le questionnaire, les 60% d'ingénieurs qui ont répondu.

déconcentrés, et travaillent majoritairement hors des services proprement dit de l'État, alors que c'est l'inverse pour les recrutés pour la liste d'aptitude (Figure 4).

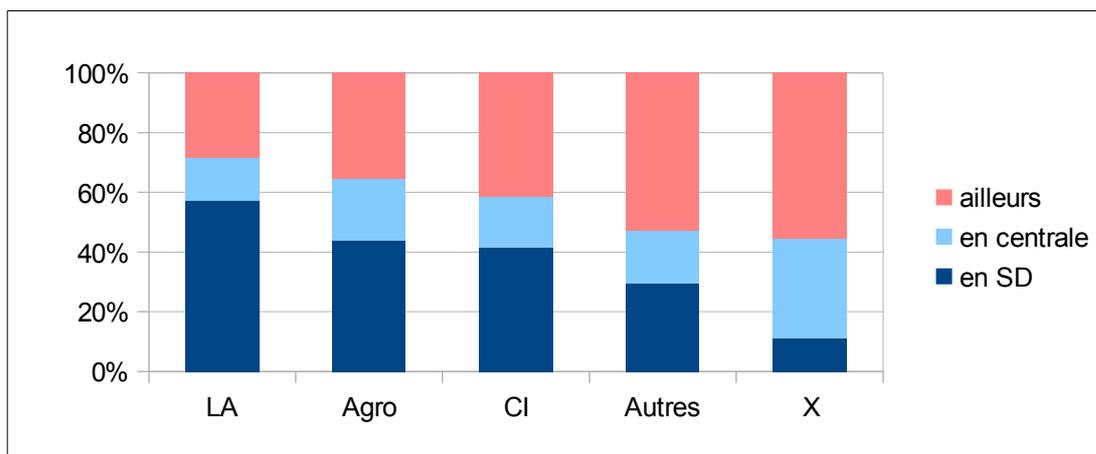


Figure 4: Employeur des IPEF par type de recrutement. Promotions 2002-2004.

De jeunes ingénieur(e)s plutôt à l'aise dans leur rôle

Les IPEF sont plutôt ou très satisfaits de leur poste (Figure 5).

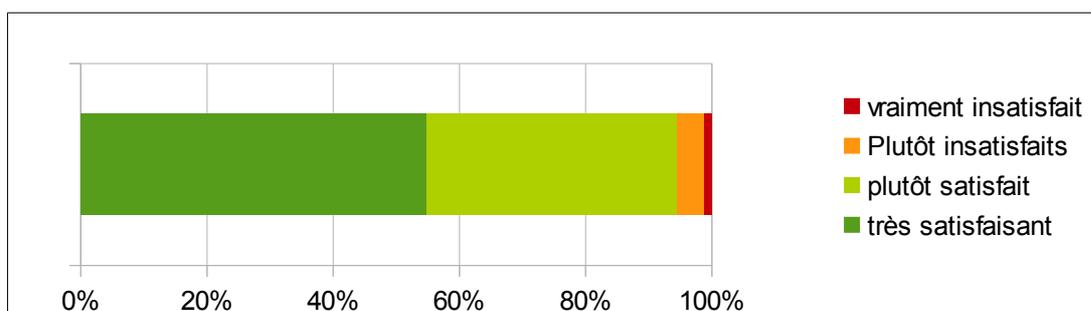


Figure 5: Satisfaction du poste actuel. IPEF des promotions 2002-2004.

Ils occupent des postes dont ils estiment que la composante principale est opérationnelle (à 39%) ou technique (23 %) ; les aspects administratifs et politiques viennent ensuite. Ces composantes sont assez variables selon les employeurs, mais les aspects techniques restent à leurs yeux importants dans tous les cas. D'ailleurs, près des deux tiers des répondants (64 %) considèrent que leur poste est mieux exercé par un ingénieur, et un gros tiers (36 %) qu'il peut aussi bien être exercé par un non ingénieur. Mais aucun n'estime que le profil de son poste n'est pas adapté à un ingénieur.

Les aspects opérationnels sont prédominants pour ceux qui travaillent dans les entreprises publiques ou le secteur privé, ainsi que dans les services déconcentrés, mais très faibles en administration centrale où prédominent les aspects administratifs. C'est en services déconcentrés que les postes sont vécus comme faisant appel à la palette de compétences la plus étendue.

Ils expriment des préoccupations pour l'avenir

Les IPEF consultés ont pour une large majorité une vision plutôt optimiste de leurs possibilités de carrière, mais, contrairement à leur appréciation de leur poste actuel, une proportion non négligeable a une vision peu satisfaisante (14 %) ou pessimiste (14 %) de l'avenir (Figure 6). Un petit quart d'entre eux (23 %) considère qu'il a déjà

été confronté à des freins dans sa carrière, soit face à des règles administratives, soit face à une offre de postes non adaptée à leurs attentes, ou pour d'autres raisons.

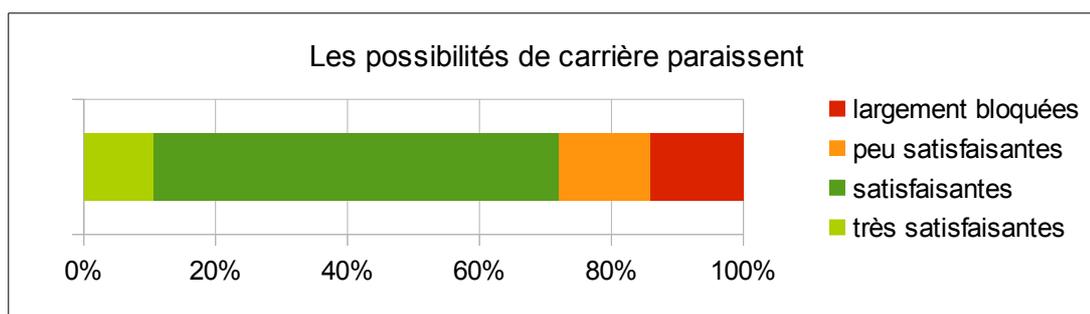


Figure 6: Appréciation des IPEF sur leurs perspectives de carrière. promotions 2002-2004.

Ils sont donc logiquement ouverts en matière de futurs employeurs. Si un peu plus de 40% recherche prioritairement un poste dans un service de l'État, ce chiffre est très inférieur à leur proportion actuelle dans ces services. Les établissements publics de l'État, les collectivités locales, sont les autres employeurs les plus sérieusement envisagés. Les employeurs privés sont considérés soit en premier choix (16 %), soit en dernier choix (30 %) : l'alternative public/privé semble très rarement ouverte chez un même individu.

Certaines de ces réponses ne sont pas faciles à interpréter. Ainsi les répondants trouvent que les parcours sont en adéquation avec les grands enjeux de société, mais en même temps ils trouvent qu'ils sont moins intéressants qu'avant. Ainsi également, ils sont près de 70 % à trouver que les postes intéressants sont chez les opérateurs de l'État, mais ils sont moins de 20 % à les citer comme première intention de recherche de poste, deux fois moins que les services ministériels.

2.3.3. Les emplois de responsabilité des IPEF dans les ministères

Corps d'encadrement supérieur, le corps des IPEF a vocation à pourvoir des emplois de responsabilité au sein de l'administration d'État : services déconcentrés et administration centrales des ministères employeurs. La mission a analysé l'accès des IPEF aux emplois de :

- directeur départemental et territoires (DDT) et directeur départemental adjoint (DDTa) ;
- directeur régional de l'environnement de l'aménagement et du logement (DREAL) et de directeur régional adjoint (DREALa) ;
- directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) et de directeur régional adjoint (DRAAFa) ;
- directeur interrégional des routes (DIR) et adjoint (DIRa) ;
- sous-directeur, chef de service et adjoint à chef de service ou à directeur ;
- directeur d'administration centrale.

L'annexe 6 apporte des éléments d'analyse quantitative des origines et débouchés de ces divers postes, et de la façon dont cela a évolué dans les années récentes³⁷.

Dans cette analyse, la mission a mobilisé non seulement la catégorie du genre, comme le lui demandait expressément la lettre de mission, mais aussi celle des modes de recrutement et celle des corps d'origine. Les IPEF qui occupent des emplois de cadre dirigeant, ou y ont accédé ces dernières années, ont tous derrière eux un parcours effectué très largement dans les corps antérieurs, ceux d'avant la fusion de 2009. Les différences qui pouvaient exister entre les parcours des IPC et ceux des IGREF pèsent encore sur les modalités d'accès des IPEF aux emplois de cadre dirigeant.

A. Les emplois de responsabilité des DDT

La création des directions départementales interministérielles intervenue en 2010 a ouvert une longue phase de transition qui s'achève seulement maintenant. En 2008, il existait, dans chaque département de métropole et de Corse, hors Paris et sa petite couronne, une DDE et une DDAF. En 2010, sur le même périmètre géographique il n'existait plus qu'une unique DDT. Certains directeurs départementaux, dont 17 IPEF, n'ont pas pu devenir directeur départemental des territoires à la création de ces directions début 2010 et ont dû « se contenter » d'un poste de directeur adjoint (DDTa). Le dernier IPEF ancien directeur départemental nommé DDTa en 2010 n'a pu accéder de nouveau à une responsabilité de directeur départemental qu'à la fin de l'année 2014.

La création de ces directions interministérielles s'est accompagnée de la mise en place d'une nouvelle procédure de nomination gérée par les services du Premier ministre dans laquelle les candidatures sont instruites par les préfets.

L'analyse des nominations intervenue début 2010 lors de la création de ces directions et depuis cette date jusqu'à la fin 2014 ainsi que des parcours des IPEF nommés DDT conduit à mettre en exergue quelques évolutions :

Une diminution de la présence des IPEF parmi les DDT.

La nette diminution des IPEF parmi les directeurs contraste avec la grande stabilité de leur présence parmi les directeurs adjoints (Tableau 10).

	Début 2010 (à l'issue des premières nominations)		Fin 2014	Evolution du nombre d'IPEF de 2010 à 2014
	Nombre total	Part des IPEF (%)	Part des IPEF (%)	
DDT	92	73 %	55 %	-16 %
DDTa	92	38 %	38 %	0 %
DDMa	21	5 %	5 %	0 %

Tableau 10 : Effectifs d'IPEF DDT, DDTa et DDTMa. Evolution 2010-2014.

³⁷ La mission attire l'attention du lecteur sur le fait que, pour certains d'entre eux, s'agissant de faibles nombres, ces constats d'écart ne peuvent pas être considérés comme statistiquement significatifs et la mission s'est bien gardée d'en inférer des tendances. Il convient de les considérer la plupart du temps comme une simple illustration d'une analyse qualitative, établie par ailleurs grâce aux entretiens, de phénomènes aujourd'hui à l'œuvre.

Une concentration des IPEF DDT sur une seule origine

Cette diminution du nombre des IPEF DDT ne touche pas de la même façon tous les recrutements :

- quasi-disparition des X (2 en 2014 contre 8 en 2010)
- division par 2 des listes d'aptitude (8 en 2014 contre 16 en 2010) et des ex-IPC concours interne (6 en 2014 contre 12 en 2010)
- stabilité des ex-IGREF externes (hors X) et interne (35)

La quasi-disparition des X est l'aboutissement d'un phénomène ancien qui avait vu leur part régresser régulièrement parmi les DDE au profit des IPC par promotion (concours professionnels et listes d'aptitude) et parmi les DDAF au profit des autres recrutements. Ce qui est nouveau c'est la différence qui apparaît entre les ex-IPC concours interne dont la présence est divisée par deux sur la période et les ex-IGREF concours externe (hors X) et concours interne dont la présence est stable. En 5 ans la part des ex-IPC est ainsi passé de 37 à 24 % et celle des ex-IGREF de 63 à 76 %. Aujourd'hui, au sein du corps, ce sont les ex-IGREF qui « tiennent le territoire ».

Un très faible nombre de nouveaux entrants sur l'emploi de DDT

La période de transition ouverte par la création des DDT a pesé non seulement sur les parcours d'une partie des IPEF directeurs départementaux qui ont dû transitoirement accepter un poste de directeur adjoint, mais aussi sur celle des IPEF qui auraient pu prétendre accéder à un poste de directeur départemental. En effet, depuis la création des DDT, il n'y a eu que 15 IPEF qui ont accédé à un emploi de directeur départemental des territoires sans avoir auparavant déjà occupé un emploi de chef d'un service déconcentré de l'État (DDE, DDAF, DSV, DRE, SGAR), soit 3 par an. Le retour à un poste de responsabilité pleine d'IPEF ayant déjà occupé des fonctions de même niveau auparavant a empêché d'autres ingénieurs d'y accéder pour une première fois. Ces nouveaux entrants étant à 80 % des ex-IGREF, cela signifie que les ex-IPC des promotions concernés ont dû trouver des parcours alternatifs.

Une place de l'emploi de directeur adjoint dans les parcours variable selon les origines

Les emplois de directeur départemental adjoint ne constituent qu'une étape d'un parcours professionnel. Il y a donc à ce niveau peu de mobilité horizontale (passage sur un même poste de DDTa dans un autre département) à la différence de ce que l'on observe au niveau des DDT. Sur ces emplois, s'observe aussi une différence entre les IPEF selon leur corps d'origine. Cette différence ne s'exprime pas, comme pour les directeurs, en termes de concentration des nominations sur une origine, mais en termes d'âge d'accès à la fonction. Pour chaque mode de recrutement (concours externe et concours interne) les ex-IPC accèdent à la fonction plus jeunes que les ex-IGREF, après un parcours plus court. L'adoption, pour les ingénieurs qui ont, ou auront, été directement recrutés dans le corps des IPEF, de l'un ou l'autre de ces deux calendriers est un sujet de gestion des parcours pour les ministères employeurs et pour les services du Premier ministre.

B. Les emplois de responsabilité des DREAL

Les DREAL ont elles aussi été créées par fusion de services : DRE, DRIRE et DIREN. Mais s'agissant de services ministériels, les procédures de nomination continuent à

relever des ministères de l'écologie et du logement et à être gérées par leur secrétariat général commun. Il en va de même des trois directions régionales d'Île-de-France.

Les nominations des premiers directeurs, intervenues en 2009 et en 2010, ont veillé à respecter un équilibre entre les structures d'origines (8 anciens DRIRE, 7 anciens DRDE et 6 anciens DIREN). En Île-de-France ont été nommés : 1 ancien DRIRE, 1 directeur d'administration centrale et 1 DDE. Cette variété d'origine a eu pour effet une diversité des corps d'appartenance de ces 24 directeurs régionaux initiaux :

- 13 IPEF dont 9 ex-IPC et 4 ex-IGREF,
- 7 ingénieurs des mines,
- 2 administratrices civiles,
- 1 IDTPE
- 1 inspectrice de la santé vétérinaire.

La création des DREAL ne s'est pas accompagnée, comme dans les DDT, d'une règle stricte et uniforme relative aux directeurs adjoints. Le nombre de ces postes varie de 1 à 3 selon les directions, hors prise en compte des chefs d'unité territoriale de la DRIEA qui disposent d'un titre de directeur adjoint. 47 postes de DREAL adjoint ont ainsi été pourvus début 2010 dont 29 par des IPEF (62%). Parmi ceux-ci, on compte aussi des anciens directeurs régionaux (7) et des anciens directeurs départementaux (4).

Pour ces emplois aussi, l'analyse menée fait ressortir quelques évolutions marquantes :

Une présence renforcée des IPEF sur l'emploi de directeur régional

Fin 2014 ces emplois ont été très largement renouvelés au niveau des directeurs. Les IPEF ont vu leur nombre croître et leur part relative augmenter du fait de la quasi-disparition des ingénieurs des mines titulaires de tels postes.

	Total pourvu	IM	IPEF-ex IPC	IPEF-ex IGREF	AC	IDPTE	ISV	AUE
Création (2009-2010)	24	7	9	4	2	1	1	0
Fin 2014	22 (2 postes vacants)	1	11	5	2	1	1	1

Tableau 11: DREAL. Evolution de 2010 à 2014 des titulaires.

Même si tous les anciens directeurs régionaux nommés DREAL adjoint en 2010 n'ont pas retrouvé de poste de responsabilité autonome, à la différence de ce qui s'est passé pour les directeurs départementaux, l'ampleur du renouvellement intervenu indique que la transition est achevée.

Les emplois de directeur régional sont accessibles à des IPEF de tous modes de recrutement. Toutes les origines présentes en 2010 (ex-IPC tous modes de recrutement et ex-IGREF externes) se maintiennent. Les listes d'aptitude semblent régresser alors que tous les autres augmenteraient, ces analyses portant cependant sur de très faibles nombres.

Une place de l'emploi de directeur régional dans le parcours de IPEF variable selon les voies de recrutement

L'étude que le MEEDDAT avait fait réaliser en 2009 sur les pratiques et doctrines de la gestion des cadres dirigeants dans les traditions équipement, agriculture, environnement et industrie³⁸, a mis en évidence la différence qui existait à cette époque entre les DRDE, les DIREN et les DRIRE tant dans leurs parcours professionnels que dans leur structure par corps.

Pour les IPEF concours externes, l'accès à la fonction de DREAL arrive à un âge (44,8 ans) et une ancienneté correspondant à celle de l'accès à la fonction de DIREN, nettement plus tôt que l'accès à la responsabilité de DRDE.

Pour les IPEF concours interne et liste d'aptitude, l'accès à la fonction de DREAL (54,2 ans) est plus tardif que l'accès aux fonctions de DIREN (50,7 ans) ou de DRDE (52,6 ans), ces écarts constatés portant cependant sur des populations de faibles nombres avec une assez forte dispersion.

L'emploi de DREAL apparaît ainsi hybride dans les nominations de nouveaux entrants intervenues depuis 2010 :

- emploi de débouché après un ou plusieurs poste(s) de responsabilité en services déconcentrés (DDE DDT ou DDAF DDT) ou en administration centrale ;
- premier poste de responsabilité autonome alternatif à un emploi de DDT.

Des emplois de directeur adjoint très hétérogènes

Les IPEF demeurent aussi présents en 2014 (31/48) qu'en 2010 (29/47) sur les emplois de directeur adjoint des DREAL. Mais ces emplois d'adjoints apparaissent très hétérogènes. On peut y être nommé à tous les niveaux de grade (ingénieur, ingénieur en chef et ingénieur général) et sur des plages d'âge extrêmement larges pour un même recrutement :

- pour les concours externes de 33 à 55 ans ;
- pour les concours internes de 41 à 53 ans.

Cette grande variété rend difficile l'analyse de la place de cet emploi dans les parcours professionnels. Cet emploi de directeur adjoint peut être une entrée dans les emplois fonctionnels (15 cas sur 27) ou succéder à un autre emploi fonctionnel tenu antérieurement (12 cas sur 27) en service déconcentré, en administration centrale ou en collectivité. Il peut aussi bien être un emploi de fin de carrière avant de rejoindre une MIGT ou un conseil général ou faire valoir ses droits à retraite, qu'un moment d'un parcours se poursuivant sur d'autres postes de responsabilité en administration centrale, en DDT ou dans le RST. À la différence de l'emploi de DDTa, ce n'est qu'exceptionnellement qu'un IPEF quitte un emploi d'adjoint pour un emploi de DREAL.

³⁸ Gilles Jeannot : « *Pratiques et doctrines de gestion des cadres dirigeants dans les traditions équipement, agriculture, environnement et industrie* », Latts, école nationale des ponts et chaussées, janvier 2009.

Une nouvelle évolution en perspective

La réforme territoriale va conduire à une nouvelle réduction du nombre des DREAL. Au vu de l'analyse qui précède, il apparaît souhaitable que cette évolution soit mise à profit pour :

- clarifier le positionnement des emplois de directeur régional par rapport aux autres emplois fonctionnels territoriaux (DDT notamment) et la place qui peut être la leur dans les parcours professionnels des IPEF ;
- proposer dans les DREAL, à des cadres expérimentés, des emplois hors hiérarchie, sur le modèle des emplois de directeur de projet en administration centrale, dédiés à la prise en charge d'actions trop souvent délaissées (amélioration des méthodes de travail et de management, parangonnage, retour d'expérience, médiation, etc.).

Il conviendra d'éviter que le traitement des cas individuels des cadres impactés par la réduction des emplois de directeur se traduise simplement par une augmentation des emplois d'adjoints dans des organisations ou ceux-ci apparaissent, à certains endroits, déjà très nombreux. L'organisation de missions spécifique (analogue aux positionnements de directeur de projet) mériterait d'être étudié.

C. Les emplois de responsabilité des DRAAF

Les directions régionales de l'Alimentation de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF), créées par le décret n°2008-1406 du 19 décembre 2008 se substituent aux directions régionales de l'Agriculture et de la Forêt (DRAF), et voient notamment leur périmètre élargi d'une part à l'ensemble du secteur de l'alimentation et d'autre part aux interventions de FranceAgriMer, établissement public résultant de la fusion des offices agricoles, placé sous la tutelle du ministère chargé de l'agriculture.

Les postes de directeur régional et de directeur régional adjoint correspondent tous à des emplois fonctionnels de direction de l'administration territoriale de l'État d'une durée de 5 ans qui peut être prolongée jusqu'à 8 ans.

a. Une majorité d'agronomes parmi les directeurs régionaux en charge de l'agriculture

Depuis la création des 22 DRAAF, l'équilibre entre les différents corps du MAAF s'est traduit par la présence de 16 IPEF en 2009 et de 14 IPEF en 2014 (avec 1 poste de DRAAF vacant), soit un effectif en diminution au profit des ISPV qui passent de 5 à 6 au cours de la même période, même si le corps des IPEF est toujours représenté de façon majoritaire.

Tous les DRAAF sont IGREF d'origine, majoritairement issus du concours externe (10/14) et principalement agronomes de formation. Les IPEF du concours interne sont en diminution. 2 polytechniciens occupent un poste de DRAAF.

La féminisation des DRAAF est en progression et représente plus de 21 % des IPEF.

Il est toutefois difficile d'interpréter ces évolutions comme des tendances de fond, vu la faiblesse de la taille de la population concernée et le fait qu'il reste un poste de DRAAF à pourvoir, mais il peut s'agir de signaux faibles qui ne demandent qu'à être confirmés.

b. Le principal poste de débouché des directeurs territoriaux

Les premières nominations au poste de directeur régional interviennent en moyenne aux alentours de 51 ans pour les concours externes voire 2 ans plus tard pour les concours internes. En réalité, l'écart est assez important entre les plus jeunes nommés vers 45 ans et les plus anciens à 60 ans.

Les postes fonctionnels de DRAAF restent les principaux postes de débouché des directeurs départementaux, DDAF devenus DDT depuis la réforme : ils représentaient 75% des nominations en 2009, et sont en légère diminution aujourd'hui (70%).

La grande majorité d'entre eux ont fait toute leur carrière au sein du MAAF, l'interministériel se limitant à des passages en SGAR ou à la DATAR, et aujourd'hui au CGET.

Si à la création des DRAAF, moins de 20 % d'entre eux avaient déjà été directeur régional, DRAF ou DIREN, les directeurs régionaux ont aujourd'hui tendance à enchaîner les postes entre les différentes régions de France.

Fin 2014, ce phénomène s'amplifie puisque plus de 35% d'entre eux (5/14) ont effectué une mobilité sur un deuxième poste de DRAAF.

Cette tendance à occuper deux postes de directeur régional pendant un minimum de 10 ans, retarde ainsi une affectation au CGAAER ou au SG/RAPS, lesquels restent les principaux débouchés des postes de DRAAF, à l'exception de certaines trajectoires individuelles (départ en collectivité territoriale ou dans le secteur privé, direction d'un établissement d'enseignement supérieur ou d'un établissement public, poste en administration centrale pour ceux qui y avaient déjà exercé leurs talents).

Les autres nominations d'IPEF à la tête de DRAAF s'inscrivent dans des parcours d'administration centrale passant généralement par les Cabinets et se font à un âge plus jeune. Ils font suite à des postes de directeur, chef de service et sous directeurs. Ce sont également des postes de débouché pour des directeurs ou chefs de service d'établissements publics.

c. Des directeurs adjoints à des stades très différents de leurs parcours

Mise à part la direction régionale et interdépartementale d'île de France qui comporte 2 postes d'adjoint, l'un pour les affaires régionales, l'autre pour les affaires départementales, il n'existe qu'un seul poste fonctionnel d'adjoint dans chacune des DRAAF.

Le souci d'équilibre que le MAAF s'attache à préserver au sein des corps se retrouve au niveau de la répartition des nominations des 23 adjoints des DRAAF au sein desquels on trouve 15 IPEF à des grades très divers, ingénieur, ingénieur en chef et ingénieur général. Le profil des adjoints est sensiblement le même que celui des DRAAF avec 8 ans d'écart en moyenne. Les DRAAF adjoints sont IGRF d'origine, aux $\frac{3}{4}$ issus des concours externes, tous des agronomes de formation à l'exception de 2X. Ils ont été nommés, en moyenne à l'âge de 43,5 ans, au poste de DRAAF adjoint : Le plus jeune à 33 ans en sortie de cabinet et les plus anciens à 53 ans, généralement après un poste de chef de service en DDAF/DDT ou en DRAAF.

Près du quart de ces 15 postes ont été pourvus par des sorties d'administration centrale, au niveau de chef de bureau ou d'adjoint au sous-directeur, ainsi que par des responsables territoriaux d'établissements publics.

La féminisation de ces postes est plus forte que chez les DRAAF et représente un tiers de l'effectif des IPEF dans cette catégorie d'emploi.

Le poste d'adjoint au DRAAF ne constitue pas l'antichambre d'un poste de directeur régional. En règle générale, les adjoints ne restent pas sur ces postes, et enchaînent généralement avec un poste de directeur départemental interministériel ou de façon très marginale avec une mobilité en dehors du MAAF.

d. Un avenir à redéfinir dans le contexte de la réforme territoriale

Les postes de DRAAF et de DRAAF adjoints sont désormais les seuls postes fonctionnels territoriaux à la main du secrétaire général du MAAF.

La réduction de 22 à 13 du nombre des régions, à échéance du 1er janvier 2016, va impacter l'organisation interne des DRAAF dans un contexte où l'avenir de l'échelon départemental reste à préciser.

De même que pour les DREAL, une clarification du positionnement des emplois de DRAAF et de DRAAF adjoint par rapport aux emplois fonctionnels territoriaux, de leur place dans les parcours professionnels des IPEF et de leur durée maximale d'occupation mérite d'être engagée.

Dans ce contexte de réforme, il conviendra également d'envisager la création de postes de nature à faciliter la transition, qu'il s'agisse de postes de directeurs délégués ou de directeurs de projet pour les anciens DRAAF ou pour leurs adjoints.

D. Les emplois de directeur interdépartemental des routes (DIR)

Les directions interdépartementales des routes ont été créées en 2006 dans le cadre de la réorganisation des services déconcentrés du ministère de l'écologie consécutive à l'acte II de la décentralisation. Au nombre de 11 ces directions combinent des fonctions d'exploitation et d'ingénierie, dans une logique d'opérateur industriel.

Les premiers DIR étaient tous des IPEF, et très majoritairement (10/11) des ingénieurs entrés dans le corps des ponts et chaussées par promotion (concours professionnel ou liste d'aptitude) à partir du corps des TPE. L'emploi de DIR représentait majoritairement un emploi de débouché après un emploi de DDE.

Fin 2014, ces emplois demeurent tenus par des IPEF à l'exception d'un seul d'entre eux tenu par un ingénieur en chef des TPE. Et ces IPEF restent quasi-exclusivement (9/10) des ex-IPC par promotion à partir du corps des TPE.

Jusqu'en 2011, ont continué d'être nommés principalement des IPEF ayant exercé antérieurement des responsabilités de DDE. Pour les nominations les plus récentes, ce sont des expériences acquises en DIR (directeur adjoint) ou en collectivités territoriale (département, ville ou agglomération) qui apparaissent privilégiées. En effet les postes de DIR requièrent des connaissances routières et une expérience managériale qui pouvait s'acquérir autrefois en DDE mais qui ne s'acquiert plus en DDT. S'il veut éviter un enfermement des DIR sur elles-mêmes, le ministère de l'écologie doit faciliter des parcours permettant d'acquérir en collectivité territoriale l'expérience et les compétences attendues.

E. Des perspectives plus lointaines ?

L'accès aux postes à responsabilité des IPEF récemment ou prochainement recrutés se situe à un horizon d'une dizaine d'années. Organiser la démographie du corps à cet horizon conduit à s'interroger sur les évolutions qui pourraient encore affecter l'organisation de l'État après la réorganisation des services régionaux qui va accompagner la réforme territoriale.

Le développement de la dématérialisation des procédures et des télédéclarations, les exigences de d'efficience dans l'instruction des tâches de police administrative et de gestion financière ainsi que celles de sécurisation des chaînes d'instruction peuvent poser la question de l'intérêt de la proximité des services par rapport aux pétitionnaires et de leur dispersion dans les services départementaux. Un mouvement de rationalisation par la constitution de plate-formes régionales ou interdépartementale, qui pourrait affecter les services d'économie agricole et les services environnement, remettrait en question les directions départementales des territoires et l'intérêt des postes de directeur départemental pour les IPEF.

Une prospective de l'organisation de l'État excède largement le mandat confié par les secrétaires généraux. La gestion, par leurs soins, de la démographie du corps et des parcours professionnels des IPEF devra s'ajuster à toutes les évolutions significatives à venir de l'organisation de l'État central et territorial. Elle devra donc, comme d'ailleurs la gestion prévisionnelle des autres corps, être régulièrement éclairée par des réflexions permettant d'anticiper, autant que faire se peut, les évolutions prévisibles plutôt que de se contenter de subir a posteriori les impacts des évolutions intervenues.

F. Les emplois de responsabilité des administrations centrales

Fin 2014, 168 emplois fonctionnels de direction des administrations centrales des ministères de l'écologie et du logement sont pourvus ou éventuellement occupés par un « faisant fonction ». Il en est de même au MAAF pour un nombre de postes fonctionnels plus réduit évalué à 46. Ces positions comportent :

Emploi	Sous-directeur	Adjoint (à chef de service ou directeur)	Chef de service	Directeur et directeur général
Nombre				
MEDDE-MLETR	100	20	25	23
MAAF	31	9	15	4
Part des IPEF				
MEDDE-MLETR	45 %	70 %	44 %	57 %
MAAF	48 %	67 %	40 %	50 %

Tableau 12 : Postes de responsabilité en administrations centrales MEDDE-MLETR et MAAF. Fin 2014.

Pour chacune de ces catégories d'emplois de direction, le corps des IPEF demeure le principal vivier. Il l'est de manière plus marquée à la DGAC où les IPEF représentent 65 % des sous-directeurs, 67 % des chefs de service et 100 % des adjoints et des directeurs que dans le reste du ministère où ils ne représentent que 30 % des sous-directeurs, 28 % des chefs de service, 65 % des adjoints et 50 % des directeurs.

La DGAC constitue un univers professionnel spécifique, les IPEF y occupant un emploi fonctionnel étant nombreux à avoir effectué la totalité de leur parcours professionnel

dans le corps au sein de cette direction générale ou auprès d'opérateurs placés sous son contrôle. C'est le cas de 67 % des sous-directeurs, 100 % des adjoints, 50 % des chefs de service et 33 % des directeurs.

Pour les IPEF occupant un emploi de sous-directeur en administration centrale hors DGAC, la mixité des parcours, au sens d'un parcours professionnel passant par plusieurs catégories d'employeurs (administration centrale et cabinet, directions départementale, services régionaux, opérateurs, autres) est très largement majoritaire. Cependant, pour les concours externes, qui représentent les 2/3 des IPEF sous-directeurs, on relève que :

- les parcours antérieurs limités à l'administration centrale et aux cabinets ministériels sont ceux qui permettent d'accéder le plus rapidement à ce niveau de responsabilité (35 ans en moyenne) ;
- les parcours sans passage antérieur en administration centrale sont peu pénalisés (37,5 ans) ;
- les parcours présentant une réelle mixité correspondent à des accès plus tardifs (43 ans).

Pour l'accès aux emplois de sous-directeur, on relève aussi une différence entre les âges d'accès des IPEF concours externe de sexe masculin qui sont plus précoces pour les ex-IPC (41 ans) que pour les ex-IGREF (45,3 ans). Cette différence est corrélée avec la précédente, les ex-IGREF ayant tous un parcours mixte à la différence des ex-IPC. Des constats similaires entre les origines sont observées au niveau des adjoints et des directeurs.

L'administration centrale recrute principalement en son sein les IPEF qui accèdent à des emplois fonctionnels de direction. Les sous-directeurs et les adjoints sont donc peu nombreux à avoir une expérience préalable de direction d'un service déconcentré (direction départementale ou régionale), sauf au sein de la DGAC où la moitié d'entre eux possède l'expérience préalable de direction d'un service territorial (direction inter-régionale) ou opérationnel (centre de navigation aérienne). Ce n'est qu'au niveau des chefs de service (6/11) et des directeurs (7/13) que l'expérience préalable de direction d'un service déconcentré, ou d'un service territorial ou opérationnel de la DGAC devient majoritaire.

Les IPEF occupent en moyenne 47 % des postes de responsabilité du MAAF, soit un total de 28 sur 59 postes identifiés avec un taux moyen de féminisation de 28,6 %, supérieur à celui du MEDDE-MLETR.

Au sein du MAAF, la DGPFE (direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises, qui se substitue à la DGPAAT) est la direction qui emploie proportionnellement le plus d'IPEF sur des postes de responsabilité : ils représentent 89 % des sous-directeurs et 75 % des chefs de service contre respectivement 32 % et 27 % dans les autres directions d'administration centrale

Tous les IPEF qui occupent des postes fonctionnels en administration centrale sont très majoritairement des concours externes, dotés principalement d'une formation agronomique, tandis que les X sont très peu représentés à peine 4 soit un peu plus de 14 % des IPEF.

Tous les IPEF exerçant des postes de responsabilité en administration centrale déroulent un parcours qui les a préalablement amenés à y travailler, à un moment ou à

un autre de leur carrière, Ces postes de responsabilité constituent des postes de débouché pour quelques DDT (cas des sous directeurs ou adjoints aux chefs de service) voire des DRAAF (chefs de service ou adjoint au Directeur) mais en nombre très limité. Un seul recrutement a été effectué chez un opérateur parmi les 28 postes de responsabilité occupés par des IPEF. La majorité des recrutements s'opère au sein de l'administration centrale, pratiquement pas en sortie de cabinet.

L'âge moyen de nomination est de 45,2 ans pour les sous-directeurs, et est de 41 ans en moyenne pour les femmes. Il est de 50,8 ans pour les chefs de service,

G. Éléments d'analyse transverses

Les analyses menées laissent penser qu'au niveau des emplois de responsabilité, les directions départementales, les directions régionales et les administrations centrales constituent, dans les parcours des IPEF, des univers différents (Figure 7). Ce ne sont en effet pas les mêmes IPEF qui occupent les emplois fonctionnels de ces divers services et ceux-ci échangent peu entre eux. L'équilibre entre les voies de recrutement des IPEF varie considérablement selon les services considérés et selon les ministères.

Au MAAF, les concours externes issus des écoles d'agronomie sont majoritaires en administration centrale et en DRAAF. Compte tenu de la part croissante des IPEF issus du corps du GREF en DDT, les concours externes issus des écoles d'agronomie y constituent aussi la voie de recrutement principale, sans toutefois être devenue, à elle seule, majoritaire.

Au MEDDE-MLETR, les X et normaliens sont majoritaires sur tous les emplois d'administration centrale. En DREAL on note un poids significatif des concours internes à la différence de ce qui s'observe en DRAAF. Cette voie de recrutement conserve également une part significative en DDT.

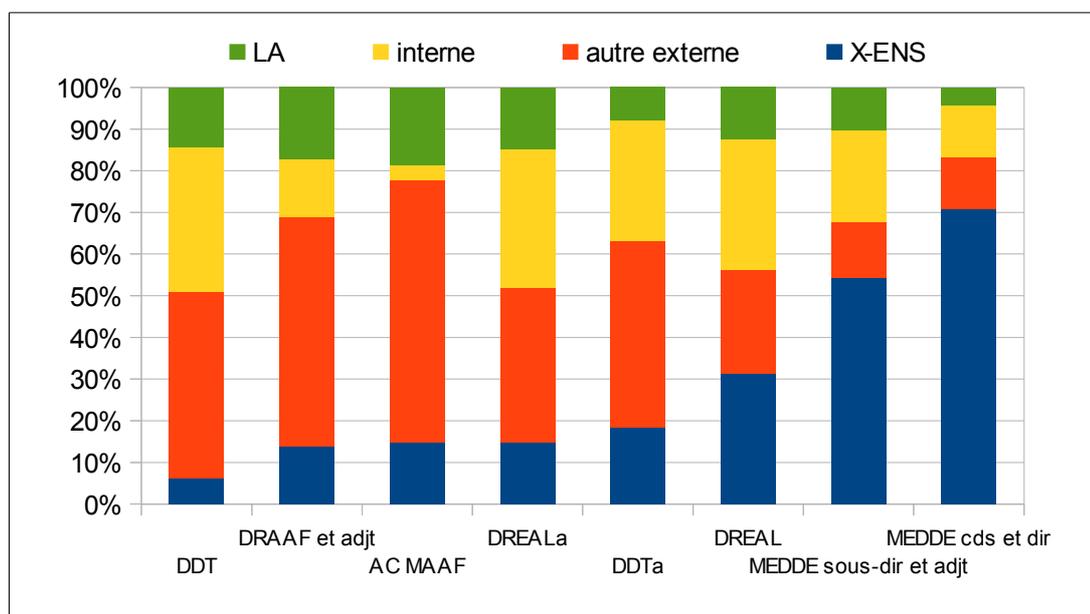


Figure 7: Emplois fonctionnels. Parts relatives des voies de recrutement. Corps des IPEF.
Source : annuaire UNIPEF.

Par ailleurs, les lieux dans lesquels s'opèrent les recrutements varient fortement selon les services (Figure 8).

Pour tous leurs emplois, les administrations centrales MAAF et MEDDE-MLETR hors DGAC recrutent prioritairement en leur sein ou en sortie de cabinet ministériel. Elles apparaissent relativement peu ouvertes (30 % au maximum) sur les services territoriaux (directions départementales et régionales), voire complètement fermées aux DDT au niveau des directeurs.

À un autre extrême les DDT recrutent leurs directeurs très largement en leur sein (67%) et sont très peu ouvertes sur les administrations centrales. Au niveau du recrutement de leurs directeurs adjoints, elles apparaissent très ouvertes sur les services régionaux (DREAL, DRAAF, SGAR, DIR) où elles recrutent nettement plus d'IPEF qu'en leur sein.

Les DREAL et les DRAAF apparaissent toujours comme les plus ouvertes tant pour le recrutement de leurs directeurs que de leurs directeurs adjoints. Elles ne recrutent en leur sein que de manière très minoritaire et significativement en DDT et en administration centrale, surtout au niveau des DREAL et des DRAAF adjoints.

Au niveau des emplois fonctionnels, les administrations centrales et les directions départementales apparaissent comme deux mondes relativement étanches l'un par rapport à l'autre. Les services régionaux apparaissent comme une zone d'échange ouverte tant sur l'administration centrale que sur les directions départementales.

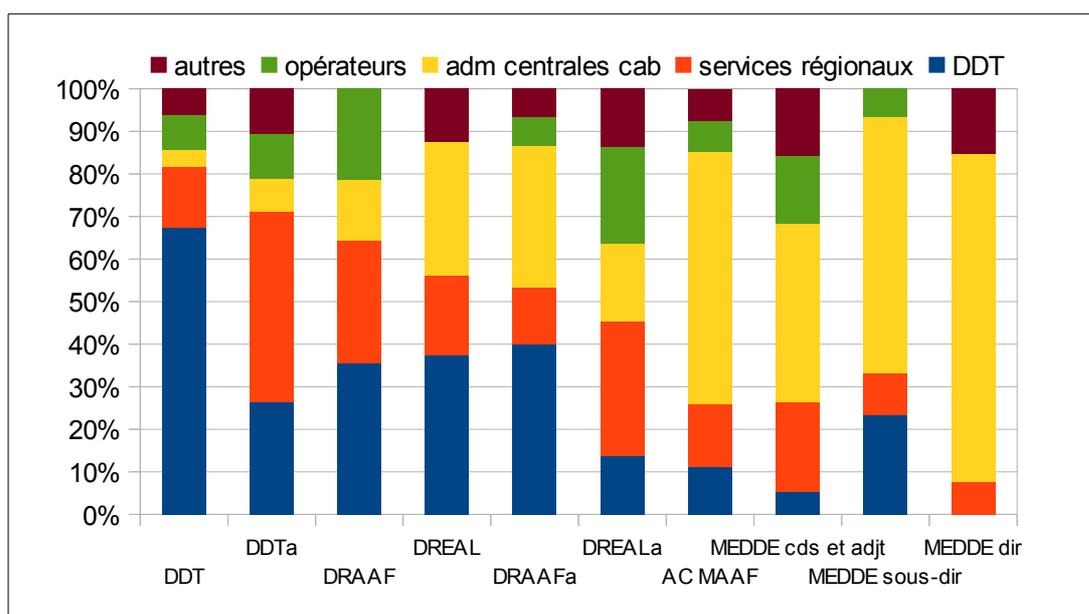


Figure 8: Emplois fonctionnels occupés par des IPEF : où les recrute-t-on ?

Le corps des IPEF apparaissant comme le plus mobile sur les emplois pour lesquels l'analyse a été menée de façon exhaustive (DDT et DREAL), on peut penser que cette déconnexion entre les directions départementales et les administrations centrales apparaîtrait encore plus poussée si l'on prenait en compte, pour chaque emploi, la totalité des nominations, tous corps confondus.

Pour chacun de ces emplois une analyse en termes de genre a été menée. Les taux de féminisation mesurés sur les nominations intervenues après la réforme de 2010 pour les emplois de services territoriaux, et sur les titulaires actuels, quelle que soit leur date de nomination, pour les emplois d'administration centrale (DGAC incluse), fait apparaître que les femmes occupent encore une part limitée des emplois fonctionnels tenus par les IPEF (Figure 9).

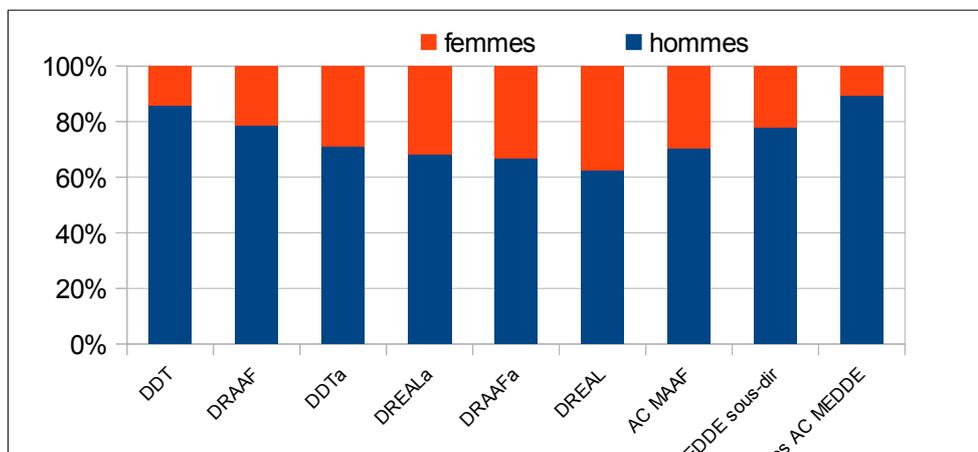


Figure 9: Emplois fonctionnels occupés par des IPEF. Part des hommes et des femmes.

Pour les emplois d'administration centrale, la féminisation est plus avancée au MAAF qu'au MEDDE-MLETR. Dans ces deux ministères, elle demeure très faible aux emplois d'adjoints (7 %) et de chef de service (9 %). Elle reste faible au niveau des directeurs (15 %) et n'atteint que 22 % chez les sous-directeurs. À la DGAC, il n'y a de femmes qu'aux emplois de sous-directeur mais, dans une proportion proche (20 %) de celle du reste de l'administration centrale. Les sous-directrices ont toutefois été nommées plus récemment que les hommes ce qui marque un effort récent en la matière.

Pour les emplois des services déconcentrés, le taux ne demeure faible que pour les nominations à l'emploi de DDT (14 %). Pour les autres emplois le taux est de l'ordre de 30 % (DDTa, DREALa et DRAAFa) et de 37,5 % pour les DREAL. Chez les DRAAF il se situe à un niveau intermédiaire (21 %).

De manière générale, la proportion de femmes est plus élevée chez les IPEF concours externes que chez les IPEF concours internes et listes d'aptitude.

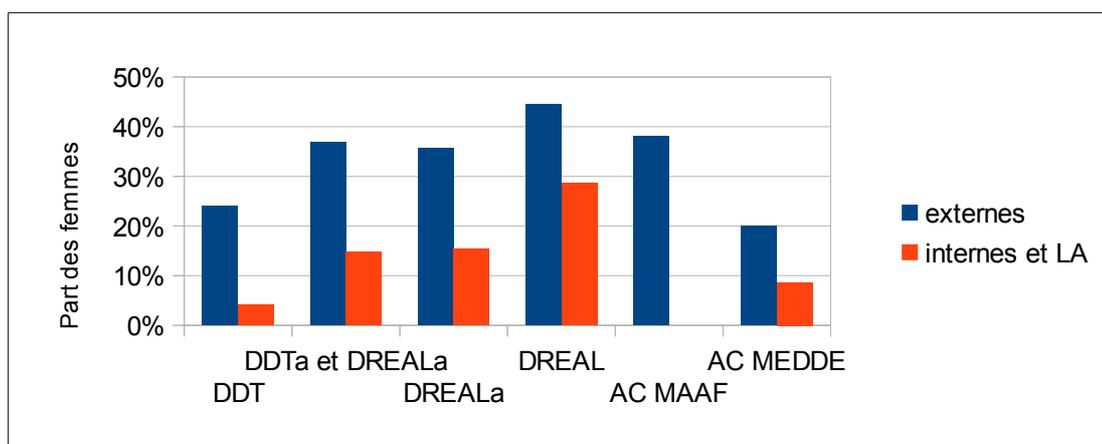


Figure 10: Taux de féminisation par type de recrutement. Emplois fonctionnels occupés par des IPEF.

La différence des taux de féminisation des emplois fonctionnels est ainsi en grande partie due à la différence dans les proportions entre voies de recrutement mise en évidence au début de cette partie.

Ces résultats, encore inférieurs aux objectifs en matière d'égalité homme – femme, ne doivent pas masquer les efforts qui ont été faits. Ceux-ci se mesurent notamment à travers les différences entre les âges de nomination des hommes et des femmes issus d'une même voie de recrutement. De telles différences ont pu être mesurées :

- pour l'accès à l'emploi de DDT au sein de la population des concours externes et internes : âge d'accès des femmes de 40,5 ans contre 44,5 pour les hommes ;
- pour l'accès à l'emploi de DDTa au sein de la population des ex-IGREF X et ex-IPC internes : âge d'accès des femmes de 36,8 ans contre 41 pour les hommes ;
- pour l'accès à l'emploi de DREAL au sein de la population des concours externes avec deux nominations précoces de femmes à un âge moyen de 38 ans inférieur de 8 ans à l'âge moyen de nomination des hommes et de leurs deux collègues femmes. Il en va de même, avec un écart moins marqué (3 ans), pour les DRAAF.

La mission rappelle qu'elle n'a pas cherché, en établissant des informations descriptives, à en faire une analyse, par ailleurs facile à réaliser, de la significativité statistique des écarts entre moyennes constatées par rapport à la dispersion interne à chaque sous-population, car elle n'a pas jugé pertinent de donner un sens statistique à ses observations, essentiellement destinées à recueillir et mettre à disposition des informations utiles à la réflexion. Elle n'a pas analysé si cette situation était particulière au corps des IPEF ou était partagée avec les autres corps concernés par l'accès à ces postes.

2.3.4. La mobilité au sein des ministères

Certains témoignages recueillis par la mission mentionnent des difficultés rencontrées par certains IPEF à effectuer une mobilité, ces difficultés pouvant aller jusqu'à ne pas pouvoir bénéficier, dans l'année de son inscription au tableau d'avancement, de sa promotion à ingénieur en chef.

L'enquête menée auprès des promotions 2002 à 2004 montre que ce sentiment est partagé par une minorité d'IPEF (28 %) qui considèrent que les possibilités de carrière paraissent peu satisfaisantes voire largement bloquées. De même 23 % affirment avoir été freinés dans leur dernière mobilité.

Il est difficile de donner un fondement objectif aux sentiments ainsi recueillis faute de pouvoir qualifier les évolutions récentes de la mobilité, par manque d'indicateurs dans les bilans de gestion. Quelques éléments permettent cependant d'éclairer le débat.

Pour ce qui est des mobilités internes à l'administration passant en CAP, on relève sur les années 2011 à 2013 :

- des variations inter-annuelles significatives : 30 % de mobilités en plus en 2013 par rapport à 2012, année en retrait de 13 % par rapport à la précédente (2010) ;
- un nombre d'IPEF candidats à une mobilité bien supérieur au nombre d'IPEF en obtenant une. Entre 2012 et 2013, pour un nombre d'IPEF candidats à une mobilité équivalent, le taux de satisfaction de la demande de mobilité s'accroît

fortement en passant de 35 % à 46 % grâce à la forte augmentation des mobilités constatée. Cependant, dans une année favorable comme 2013, c'est encore moins de la moitié des candidats qui obtiennent satisfaction.

2.3.5. Les difficultés de départ et de retour

Les mobilités externes ne peuvent pas être déduites de la lecture des bilans de gestion, les mouvements de détachement qui y sont retracés incluant les détachements sur emplois fonctionnels des ministères de tutelle et des services déconcentrés. Les stocks d'IPEF détachés hors article 14-1 (détachements au sein de l'État ouvrant droit aux pensions civiles) étant très stables depuis 2010, on doit en conclure que les mobilités entrantes et sortantes relevant du détachement s'équilibrent à peu près, sans que la mobilité correspondante puisse être correctement approchée par les chiffres disponibles.

La mobilité sortante vers les positions de disponibilité ou de hors cadre apparaît, d'après les bilans de gestion, très variable d'une année sur l'autre (d'un facteur 1 à 2,5). Elle porte toutefois sur des effectifs très réduits par rapport à ceux du corps (de 3 à 7 pour mille). La mobilité rentrante correspondante fluctue moins et plutôt en sens inverse, faisant plus qu'annuler le flux sortant les mauvaises années, hors prise en compte des mobilités définitives (démissions et radiations).

Les IPEF qui effectuent une mobilité hors des services des ministères de tutelle et des directions départementales interministérielles, qu'ils partent dans d'autres services de l'État, dans des opérateurs ou des collectivités, sont confrontés à l'éventualité d'un retour. Cette perspective soulève deux questions :

- l'expérience acquise à l'extérieur pourra-t-elle être valorisée dans les responsabilités qui pourront être tenues au retour dans l'administration d'État ?
- les conditions matérielles (rémunérations) seront-elles satisfaisantes ?

La mission n'a pas pu procéder à une analyse exhaustive des retours sur une période donnée. Toutefois les analyses menées sur les emplois fonctionnels des services déconcentrés et sur les pavés de mobilité permet d'illustrer la question de la valorisation de l'expérience acquise, par quelques exemples de cas de retour.

Les retours depuis les SGAR de chargé de mission ou responsable de domaine, voire adjoint, (7 cas recensés) permettant d'accéder à un emploi fonctionnel de directeur adjoint de DDT (6 cas) ou de DREAL (1 cas) semblent proposer une valorisation positive de l'expérience active. Dans 3 cas cette dynamique favorable correspond à un âge précoce d'accès au regard de l'âge moyen de la catégorie correspondant au sexe et à l'âge de recrutement de l'IPEF concerné. Dans 4 cas elle correspond à un âge tardif.

Le passage en SGAR apparaît correctement valorisé dans les parcours territoriaux.

Les retours recensés depuis les collectivités territoriales (9 cas) concernent des niveaux de responsabilité très divers : DGS, DGA, chef de service, conseiller du DG, dans trois types de collectivités : région, département, agglomération. Ils apparaissent contrastés. Un ancien DGS de département peut ainsi devenir DDT ou DREAL adjoint. Un ancien DGA de collectivité peut devenir DREAL, DDE-DDT, directeur régional adjoint ou DDT adjoint. Dans 2 cas, l'accès aux emplois de direction des services déconcentrés s'effectue à l'âge moyen de la catégorie à laquelle se rattache l'IPEF concerné. Dans 4 cas il intervient tardivement par rapport à cet âge moyen.

Pour ceux qui ont occupé jeune un poste en collectivité qui ne relevait pas des emplois de direction générale, les postes de retour en administration d'État sont trop hétérogènes pour qu'il soit possible d'en tirer des conclusions.

Sur les cas considérés, aucun passage en collectivité territoriale n'aboutit à un accès précoce à un poste de responsabilité dans l'administration d'État.

Parmi les opérateurs, l'échantillon étudié fait apparaître 8 retours depuis des agences de l'eau, correspondant à divers niveaux de responsabilité : directeur général adjoint, directeur, chef de service et chargé de mission. Trois de ces cas sont favorables au regard des responsabilités obtenues et de l'âge d'accès : DDAF depuis DG adjoint, sous-directeur depuis directeur et DDT adjoint depuis chef de service, trois apparaissent défavorables au regard de ces mêmes critères : DDT adjoint depuis DG adjoint, DREAL adjointe depuis directeur, chef de pôle dans un service de DRAAF depuis chef de service. Les deux derniers n'apparaissent ni favorables ni défavorables.

Ces exemples illustrent le fait qu'un passage en opérateur peut avoir été bien valorisé dans plusieurs types de parcours, mais peut aussi ne pas l'avoir été.

L'incertitude sur les conditions de retour a toujours existé. Des exemples de conditions de retour peu favorable pourraient sans doute aussi être trouvées à d'autres époques. Pour ne pas trop peser sur les recherches de postes à l'extérieur, ces incertitudes ne doivent pas transformer en certitude de ne pas trouver, en cas de retour, de poste tenant compte de l'expérience acquise.

Dans un contexte où les IPEF qui ont mené leur carrière entièrement au sein des ministères de tutelle et de leurs services déconcentrés sont déjà nombreux pour accéder à un nombre réduit de responsabilités, la tentation est forte de pénaliser les retours de parcours externes : c'est une grave erreur et il faut au contraire que ces parcours soient valorisés pour dynamiser l'ensemble des flux.

2.3.6. Les questions nouvelles concernant la mobilité géographique

Les employeurs potentiels des IPEF : l'État et ses opérateurs, les collectivités territoriales et leurs opérateurs ainsi que les entreprises en charge d'un service d'intérêt économique général dans le domaine du développement durables des territoires, offrent des postes partout sur le territoire national.

D'après le bilan de gestion 2013, les IPEF qui travaillent en France résident pour plus de 57 % en Île-de-France. La deuxième région est Midi-Pyrénées, grâce notamment à la présence de Météo France à Toulouse, suivie de Rhône-Alpes et de Provence Alpes Côte d'Azur.

L'information relative à la répartition des lieux de travail étant incomplète, et le taux de renseignement ayant évolué dans le temps, il n'est pas possible de déterminer une tendance d'évolution à partir des chiffres figurant dans les bilans de gestion.

Une analyse de l'évolution de la répartition des IPEF par employeurs, issue des mêmes sources, montre des évolutions contrastées :

- **diminutions significatives d'effectifs :**
 - l'enseignement technique agricole (-30 % entre 2009 et 2013 soit -52 emplois) ;

- les services déconcentrés départementaux (-20 % entre 2009 et 2013 soit -75 emplois) ;
- les DRAAF (-20 % entre 2009 et 2013 soit -39 emplois) ;
- certains établissements publics (IGN+IFN, ONF, Météo France) ;
- les collectivités territoriales.
- **stabilité voire augmentation des effectifs :**
 - les administrations centrales hors CGAAER ;
 - les DREAL ;
 - les entreprises privées.

Ces diverses évolutions conduisent à conjecturer un mouvement de resserrement sur l'Île-de-France de la localisation du corps des IPEF.

L'analyse des mouvements passés en CAP sur une année (entre octobre 2013 et juin 2014), au nombre de 142, indique, pour les postes concernés, la prédominance de mobilités à courte distance :

- 66 % à l'intérieur de la même région (dont 46 % à l'intérieur du même département) ;
- 8,5 % entre régions voisines ;
- 25,5 % à longue distance.

39 % des mouvements sont internes à l'Île-de-France. Compte tenu du fait que les nominations aux emplois de chef de bureau et d'adjoint à sous-directeur à l'administration centrale du MAAF n'apparaissent pas, ce chiffre sous-évalue la part de la région capitale dans les mobilités, hors nominations aux emplois fonctionnels. Une réévaluation des mobilités internes à l'Île-de-France à leur juste niveau réduirait la part des mobilités à longue distance en dessous du ¼.

L'analyse des nominations aux emplois fonctionnels des DDT et des DREAL (directeurs et directeurs adjoints) fournit un échantillon de 125 IPEF pour lequel les exigences de mobilité sont plus importantes. On relève toutefois que les mobilités à longue distance demeurent minoritaires et les mobilités à courte distance encore significatives :

- 26 % à l'intérieur de la même région ;
- 33 % entre régions voisines ;
- 41 % à longue distance.

L'analyse des emplois fonctionnels d'administration centrale fournit un troisième échantillon de 83 IPEF beaucoup moins mobiles :

- 77 % de mobilité interne à l'Île-de-France ;

- 7 % de mobilité avec les régions voisines ;
- 16 % de mobilité à longue distance.

La population des IPEF est diverse en âges et en origines. Elle s'inscrit dans des évolutions sociales générales qui voient les cadres supérieurs former de plus en plus des couples biactifs de cadres supérieurs. À l'endogamie en termes d'origine sociale qui prévalait déjà largement dans les générations précédentes s'ajoute une endogamie en termes de niveau d'étude et de catégorie socio-professionnelle. Les femmes ingénieures formées dans les grandes écoles vivent avec des hommes tous actifs et très majoritairement issus eux aussi d'une grande école. L'étude réalisée en 2007 par « Grandes écoles au féminin » montre que les hommes issus des mêmes écoles y trouvent bien plus souvent leur compagne que dans les générations précédentes (Figure 11).

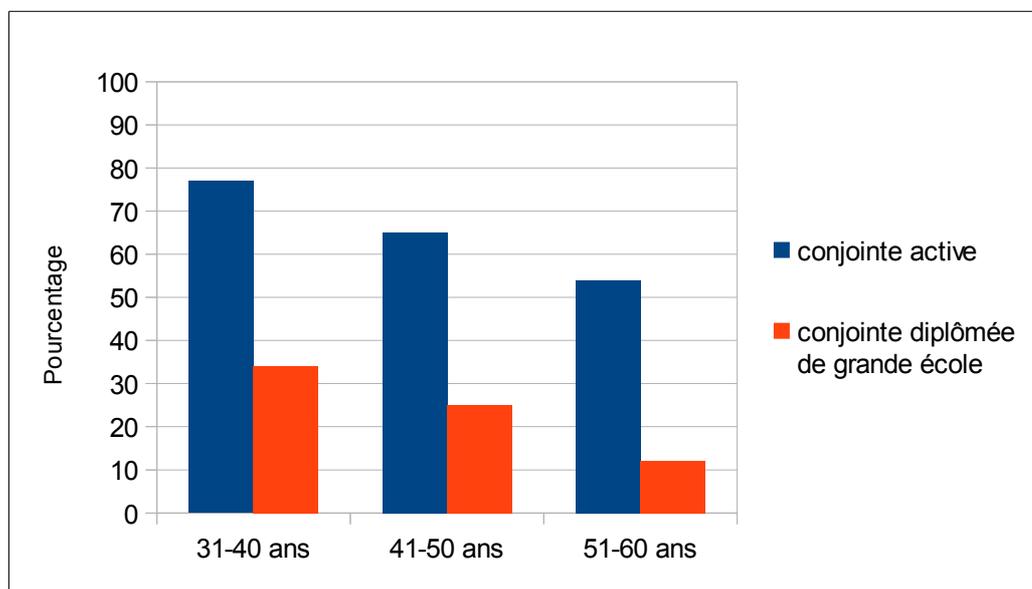


Figure 11: *Activité et diplômes des conjointes d'hommes diplômés de grandes écoles. Source : « Le parcours professionnel des diplômé(e)s de grandes écoles – Regards croisés hommes / femmes » – IPSOS Public Affairs / GEF – février 2007*

Les contraintes relatives à la mobilité géographique pèsent sur les ménages et non pas sur les individus. Une mobilité géographique impose maintenant à la plupart des IPEF, quel que soit leur sexe, une double mobilité professionnelle, sauf à accepter un célibat géographique temporaire. Or, les emplois de cadre supérieur sont très inégalement répartis sur le territoire. Ils sont relativement rares hors de l'Île-de-France et des grandes métropoles.

À cette contrainte relative au couple se rajoute celle relative aux enfants. L'enjeu central que représente la réussite scolaire conduit à une grande réticence vis-à-vis des déménagements à l'adolescence aux âges d'étude au collège et au lycée. Cette dernière contrainte pèse le plus lourdement aux âges où se joue l'accès aux postes de responsabilité.

2.3.7. Les questions relatives à l'égalité homme – femme

La promotion 1972 de l'École Polytechnique est la première à avoir accueilli des femmes. Cette ouverture s'est étendue au recrutement dans le corps d'ingénieurs (ponts et chaussées, génie rural eaux et forêt notamment pour ce qui nous concerne) avec une date d'effet en 1977.

Les questions liées aux genres dans les parcours professionnels des IPEF doivent être analysées :

- dans le contexte général de l'accès des femmes aux formations de l'enseignement supérieur, aux métiers de cadre, dont notamment le métier d'ingénieur, et aux positions de cadre supérieur et dirigeant ;
- dans le cadre spécifique de l'encadrement supérieur de l'État et du corps en particulier.

Les formations de l'enseignement supérieur ont été investies par les femmes de manière différenciées :

- elles sont devenues largement majoritaires par exemple à l'école de la magistrature ;
- elles ont atteint la parité avec les hommes dans les écoles d'agronomie, les études médicales, les instituts d'études politiques et les écoles de management ;
- elles sont nettement minoritaires comme dans les grandes écoles d'ingénieur, dont notamment l'École Polytechnique (14,5 % au concours 2013) ou l'École Nationale des Ponts et Chaussées (1/4 des élèves toutes formations confondues).

Les femmes entreprennent des études supérieures de niveau master ou doctorat, notamment dans les grandes écoles, pour faire la meilleure carrière possible. Elles travaillent massivement après l'obtention de leur diplôme, y compris lorsqu'elles ont des enfants.

L'observation de leurs parcours professionnels, réalisée au début des années 2000 par l'association « *Grandes écoles au féminin* », montre toutefois que, malgré une conception identique de la vie professionnelle et un investissement professionnel équivalent à celui de leurs homologues masculins, leurs carrières ne sont pas équivalentes à celles des hommes :

- moindres responsabilités d'encadrement ;
- moindre accès aux responsabilités de cadre dirigeant (sous l'effet notamment de pratiques de cooptation favorisées par des réseaux informels masculins agissant comme un plafond de verre) ;
- écart salarial en leur défaveur.

Ces différences objectives seraient dues à :

- un retard dans la reconnaissance de ces différences par les hommes ;

- la persistance d'*a priori* négatifs dans les représentations des employeurs : moindre disponibilité, moindre mobilité et moindre ambition, en contradiction avec les comportements réellement observés ;
- quelques réelles différences de comportement reconnues par les femmes (moindre goût du pouvoir, moindre propension à se mettre en avant, moindres revendications de progression salariale ou de carrière, moindre participation à des réseaux informels).

Ces différences, qui ont été particulièrement ressenties par les pionnières, s'estompent progressivement sous l'effet conjugué de l'évolution des représentations portée par les évolutions sociétales et des politiques volontaires mises en œuvre par les organisations (entreprises comme administration) pour promouvoir concrètement l'égalité homme-femme.

Les pratiques défavorables aux femmes ont aussi sévi au sein de la fonction publique et, notamment, de la haute fonction publique³⁹. Ce constat a conduit à la création en 2000 du comité de pilotage pour l'égal accès des hommes et des femmes aux emplois supérieurs des fonctions publiques, à la production de rapports puis à l'adoption d'objectifs et de mesures. Celles-ci se traduisent notamment dans une obligation de nominations équilibrées dans l'encadrement supérieur, stipulée dans la loi du 12 mars 2012. Cette obligation précisée par le décret du 30 avril 2012 impose un seuil minimal de 20 % de personnes de chaque sexe, porté à 30 % à compter du 1er janvier 2015 et à 40 % à partir de 2017 pour les nominations aux emplois fonctionnels de l'État. Le décret du 30 avril 2012 et la circulaire du 23 août 2012 du Premier ministre précisent les conditions de cette mise en œuvre à compter du 1er janvier 2013. Par ailleurs, chaque nomination en conseil des ministres des emplois à la décision du Gouvernement fait désormais l'objet de trois propositions, dont un candidat de chaque sexe et au moins un candidat figurant dans le vivier interministériel des cadres à haut potentiel.

Même si le taux de féminisation du corps se poursuit (27 % en 2013 en moyenne tous grades confondus, contre 26 % en 2012, et 25 % en 2011) le corps des IPEF reste un corps technique à dominante très largement masculine. Ce taux de féminisation avoisine toutefois 38 % et se maintient à un niveau beaucoup plus élevé chez les IPEF de moins de 35 ans du fait de la féminisation des recrutements dans les écoles d'agronomie. Il n'est encore que de 26 % pour le grade d'ingénieur en chef et de 10 % au grade d'ingénieur général.

Les témoignages publics des femmes admises au corps des ponts et chaussées dans les promotions de la fin des années 70 montrent qu'elles ont été confrontées, elles aussi, à des obstacles dans le déroulement de leur carrière, non pas au début de leur parcours professionnel mais en milieu de carrière lorsqu'elles se sont heurtées à une forme de « plafond de verre » dans leurs souhaits légitimes d'accéder à des postes de direction. Elles imputent les difficultés qu'elles ont alors rencontrées à effets de cooptation de réseaux informels qui, dans les générations qui les précédaient ne pouvaient être qu'exclusivement masculins. Parfois, elles ont pu s'appuyer sur « la

³⁹ Luc Rouban, : « *La féminisation des élites administratives : avancée sociale ou nouvelle discrimination ?* », Revue française d'administration publique, 2013/1 n° 145, p. 5-10. DOI : 10.3917/rfap.145.0005

Ghislaine Doniol-Shaw et Le Douarin Laurence : « *L'accès des femmes aux emplois supérieurs dans la fonction publique : avancées et résistances ; l'exemple du ministère de l'Équipement* », Revue française d'administration publique, 2005/4 no116, p. 671-686. DOI : 10.3917/rfap.116.0671

volonté politique d'un ministre, seule capable, à l'époque, de surmonter ces conservatismes ».

Cette époque pionnière a été également celle où la volonté d'accéder à des postes de responsabilité se présentait plus tard, en raison des priorités familiales qui prenaient le pas en milieu de carrière pour les femmes plus que pour les hommes : ces aspirations se présentaient alors à un moment où cette accélération souhaitée était jugée inacceptable par des décideurs essentiellement masculins qui trouvaient peu de motivations à faire accéder à des responsabilités de haut niveau des femmes dont le déroulement de carrière avait été moins brillant, mais pour des raisons qui ne tenaient pas à leurs compétences et à leurs aptitudes, mais à leur souci de ne pas sacrifier l'éducation de leurs enfants.

La fonction publique, et les ministères de rattachement du corps, s'inscrivent depuis plusieurs années dans une politique volontaire en faveur de l'égalité homme-femme. L'intensité de cette politique varie selon l'implication personnelle des ministres. Elle a pu porter des effets visibles dans certaines nominations avec, compte tenu du déséquilibre persistant des viviers (11 % de femmes parmi les ingénieurs généraux, 26 % parmi les ingénieurs en chef, 37 % parmi les ingénieurs), une précocité relative d'accès des femmes aux postes de DREAL et de sous-directeurs.

En effet le problème démographique demeure important au-delà de 40 ans et massif au-delà de 50 ans. Un effort conséquent devra donc être collectivement consenti en utilisant toutes les marges de manœuvre : recrutements, accompagnement pour un meilleur accès des femmes aux viviers, accompagnement des hommes pour qu'ils trouvent leur compte à des parcours ne passant pas par l'accès aux viviers.

Les données issues des bilans sociaux montrent une situation assez contrastée de l'emploi des femmes IPEF hors emploi fonctionnel selon leurs ministères de rattachement et une nette différenciation entre l'administration centrale beaucoup plus féminisée et les services déconcentrés.

Si, au MAAF, la proportion de femmes dans le corps des IPEF est élevée avec un taux de 41 % soit 299 femmes sur un total de 723 IPEF, cette proportion n'est que de 26,5 % au MEDDE pour un nombre d'IPEF sensiblement équivalent mais un ministère de taille trois fois supérieure.

Les âges moyens des grades de promotion (ICPEF, IGPEF et IGPEF Cl.ex.) sont en moyenne de 2 ans plus jeunes chez les femmes que chez les hommes. Il semble toutefois que cela soit lié au fait qu'une plus grande proportion de femmes a été recrutée par concours externe et non par les autres voies : en moyenne, les femmes ont donc intégré plus jeunes le corps.

Au 31/12/2013, 308 IPEF occupaient un emploi fonctionnel de direction, dont plus de la moitié (176) un emploi de direction de l'administration territoriale de l'État (DATE). Le taux de féminisation des emplois de direction est de 24 % en moyenne pour les IPEF (18 % pour les emplois de DATE et 68 % dans l'enseignement (tableau 13). L'augmentation constatée les années précédentes se poursuit lentement (pour mémoire, le taux était de 19 % en 2010).

	Femmes	Hommes	Total
DDT et DDT adjoint	12	71	83
DDPP, DDCS, DDCSPP	3	9	12
DREAL, DEAL, DIR	11	36	47
DRAAF, DAAF	6	28	34
MEDDE AC (y compris DGAC)	15	42	57
MAAF AC	4	11	15
CGEDD	1	3	4
CGAAER	1	3	4
Enseignement	21	31	52
Total	74	234	308

Tableau 13 : Répartition des IPEF sur emploi fonctionnel selon les affectations et le sexe. Année 2013 .

Selon le dernier bilan social du METL et du MEDDE ce taux est plus faible que le taux moyen de féminisation des seuls cadres dirigeants, comptabilisés au titre des emplois supérieurs de l'État puisque toutes provenances confondues les femmes représentent 28 % des effectifs de ce niveau. S'il est encore trop tôt pour dresser un bilan de l'incidence de cette politique résolument volontariste dont les résultats se feront progressivement sentir, cette discrimination positive risque de ne pas être sans effet sur les taux de promotion des hommes pour les raisons suivantes :

- Pour une classe d'âge donnée au-dessus de 35 ans, le vivier des hommes est généralement trois fois à quatre fois supérieur à celui des femmes. Dès lors que le pourcentage de femmes nommées excède leur taux de représentation au sein d'une classe d'âge ou d'un grade, cela revient à augmenter mécaniquement leurs chances de promotion au détriment de leurs collègues masculins.
- La diminution des postes de responsabilité a accru la pression qui s'exerce en matière de nomination et il y a tout lieu de penser que la prochaine étape de décentralisation raréfiera encore le nombre de ces postes.

La mission doit cependant rappeler qu'elle a limité son analyse au champ qui lui était défini par la commande, centrée sur les IPEF. Il est possible que ces disparités soient moindres ou n'existent même pas dans d'autres corps susceptibles d'accéder aux mêmes responsabilités. En ce cas, deux attitudes sont possibles, avec des conséquences très différentes en termes d'équité :

- privilégier l'accès à ces responsabilités aux corps dont le vivier est mieux adapté aux équilibres recherchés ;
- accepter que les proportions soient différentes selon les corps pour tenir compte de l'écart dans leurs compositions et répartir en quelque sorte l'effet de cette politique volontariste en proportion de la façon dont chaque vivier peut y répondre.

Certains de nos interlocuteurs insistent sur le fait que les programmes de lutte contre les discriminations de genre doivent tenir compte des effets démographiques. Imposer une parité dans les nominations à des postes de responsabilité lorsque les viviers sont très déséquilibrés, ce qui est le cas des IPEF, doit intégrer ce problème structurel d'accès aux responsabilités (déséquilibre entre le nombre de postes et le nombre de postulants susceptibles d'y accéder). D'autres considèrent que cette étape est inéluctable si l'on veut que les femmes puissent accéder à un niveau suffisant de responsabilités compte tenu des difficultés qu'elles rencontrent pour concilier vie professionnelle et vie familiale dans la période 30-40 ans. Selon les termes du rapport relatif à l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État, « *cette inquiétude que manifesterait certains jeunes cadres masculins susceptibles de rejoindre le secteur privé de peur de voir désormais les postes de sous-directeurs échoir uniquement aux jeunes femmes ne repose à ce stade sur aucun élément chiffré tangible.* »

Cette politique suppose qu'il existe un vivier des cadres féminins basé sur un repérage des potentiels, un encouragement à la prise de responsabilités, une meilleure gestion du temps de travail passant par la prise en compte des contraintes familiales et un accompagnement au développement des compétences. L'effort doit porter, dans la durée, sur le rééquilibrage des viviers, au risque de voir les écarts se creuser progressivement : des femmes nommées de plus en plus jeunes, puisque le vivier est insuffisant pour assurer un flux compatible avec la stabilité de l'âge de recrutement, et des hommes nommés de plus en plus tard, et un vivier continuant d'être alimenté, avec des jeunes qui trouveront de moins en moins de débouchés. Pour les ingénieurs la difficulté remonte jusqu'aux classes préparatoires et aux concours d'entrée aux grandes écoles.

La poursuite, dans les années à venir, de la politique volontaire en faveur de la féminisation de l'encadrement supérieur de l'État impose au corps des IPEF de constituer, à brève échéance des viviers comportant au moins 40 % de femmes, et si possible plutôt 50 %, sauf à prendre le risque soit d'un recul par rapport à des corps présentant des viviers plus favorables, soit d'une inégalité structurelle de traitement entre les IPEF hommes et les IPEF femmes. Ce rééquilibrage des viviers pourra s'appuyer sur la féminisation du corps qui progresse sensiblement en dessous de 40 ans (Figure 12). Mais elle ne pourra pas se limiter à l'attente des retombées arithmétiques, différées dans le temps, de cette féminisation du corps sur celle des viviers.

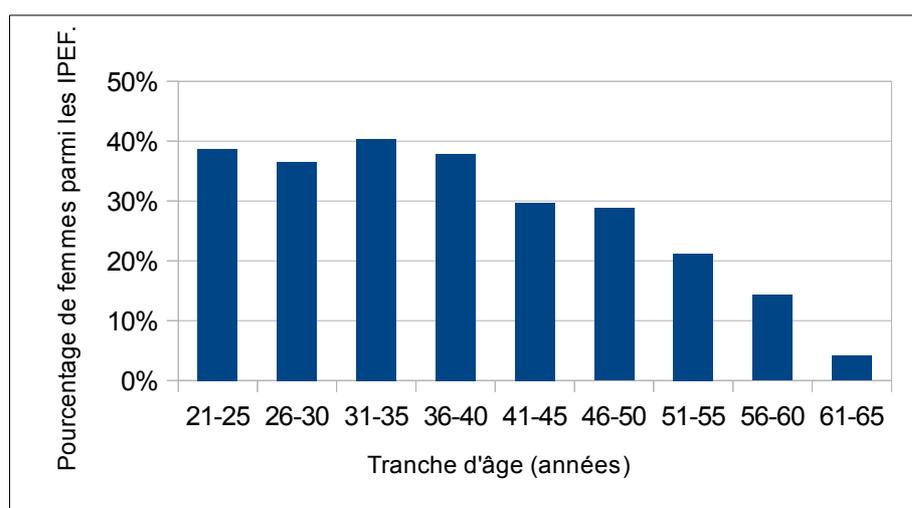


Figure 12: Part des femmes dans les effectifs des IPEF selon les tranches d'âge. Source : données CEIGIPEF.

Par ailleurs, le taux de féminisation est plus élevé chez les administrateurs civils que chez les IPEF, et il frôle 50 % pour les administrateurs civils du tour extérieur. Il est possible que la volonté de nomination des femmes privilégie de fait d'autres corps que celui des IPEF, mieux à même de répondre à cette contrainte compte tenu de la taille et de la composition de leur vivier féminin.

2.3.8. Les dispositifs de suivi, d'accompagnement et d'orientation existants

Depuis la fusion, chaque IPEF reste suivi par le réseau de son ministère employeur (dernier employeur lorsqu'il a quitté le ministère). Les deux secrétaires généraux des ministères MAAF et MEDDE/MLETR assurent conjointement la tutelle du centre interministériel de gestion des ingénieurs des ponts des eaux et des forêts (CEIGIPEF), en charge de la gestion administrative du corps.

Chaque ministère dispose de son propre réseau de suivi et d'accompagnement, avec une orientation sensiblement différente. Le MEDDE-MLETR gère de façon spécifique les parcours d'IPEF en tant que cadres supérieurs, avec un suivi régulier apportant un « deuxième regard » sur l'orientation de leur carrière. Le MAAF n'assure pas un suivi spécifique des IPEF et privilégie la gestion des emplois et des compétences, dans un souci de transversalité et d'équilibre entre les corps, sans se limiter aux seuls cadres supérieurs.

A. Le réseau de suivi (MIGT-CGEDD) du MEDDE-MLETR

Le suivi des IPEF est assuré conjointement par la direction des ressources humaines du secrétariat général et un réseau d'ingénieurs et inspecteurs généraux du CGEDD.

La gestion des IPEF s'inscrit dans un dispositif mis en place en 2011 destiné à la gestion et au suivi des cadres supérieurs des deux ministères. Il s'articule autour du délégué aux cadres dirigeants placé auprès du secrétaire général, ainsi que du chargé de mission de la DRH spécifiquement en charge des IPEF, et des IGRH (ingénieurs généraux ressources humaines). Ceux-ci sont constitués des 8 coordonnateurs des missions d'inspection générale territoriale (MIGT) et d'autres ingénieurs ou inspecteurs généraux appartenant aux sections du CGEDD pour l'administration centrale et les postes à l'international.

Les IGRH assurent, entre autres missions, le suivi des IPEF comme ceux des autres cadres supérieurs de leur ressort, préparent leurs tableaux d'avancement et leur donnent des conseils en matière d'orientation des carrières. Cette gestion des carrières ne se limite pas à la seule sphère publique des ministères de rattachement mais intègre les établissements publics et le secteur privé.

Par ailleurs, la DAEI assure, via son bureau du suivi du personnel à l'international, une gestion des emplois consacrés par les deux ministères à leur action européenne et internationale et un suivi de tous les agents en poste à l'international, dont les IPEF.

B. Le réseau de suivi agriculture (RAPS) du MAAF

Le suivi des IPEF est assuré depuis 2009 par le réseau d'appui aux parcours professionnels et au management des structures (RAPS) placé auprès du secrétaire général.

Celui-ci regroupe le délégué aux cadres dirigeants qui cumule cette fonction avec celle de secrétaire général adjoint et les 11 missions d'appui aux personnes (MAPS) composées d'une trentaine d'ingénieurs et inspecteurs généraux dénommés IGAPS. Le RAPS constitue un réseau dédié aux ressources humaines qui assure une mission d'écoute, de suivi, de conseil et d'orientation auprès de l'ensemble des agents du ministère et de ses établissements publics, à l'exception des enseignants.

Particulièrement sollicité par le secrétariat général du fait de son fonctionnement collégial et de sa transversalité, ce réseau est très directement impliqué dans la politique de gestion des ressources humaines du ministère. Il veille à l'identification des besoins de formation ainsi qu'au développement de nouvelles compétences, et contribue au dialogue de gestion avec les responsables chargés de l'allocation des moyens des services.

Chaque IGAPS suit entre 500 et 950 agents toutes catégories confondues (A, B et C) au sein d'un réseau de suivi qui regroupe environ 27 000 agents selon le SIRH Agorha.

Près de la moitié de leur temps est consacré à des entretiens d'orientation (300 par an en moyenne), tandis que le reste de leur activité est consacré à d'autres tâches de gestion administrative des ressources humaines, notamment la préparation des CAP, les mobilités et les détachements, ainsi que la régulation de la PFR.

Les IGAPS sont également en charge du suivi des agents hors structure, lesquels ont tendance à réapparaître en cas de difficulté et vis-à-vis desquels ils sont souvent démunis, faute de réseau à l'extérieur de l'administration, pour les aider à se réorienter.

C. Le CEIGIPEF

La gestion administrative des ingénieurs du corps des IPEF est assurée par le centre interministériel de gestion des IPEF (CEIGIPEF), service à compétence nationale commun aux deux sous-directions en charge de la gestion des personnels d'encadrement des ministères (MEDDE-MLETR et MAAF) qui résulte de la fusion des cellules de gestion des deux corps du GREF et des Ponts et chaussées. Localisé dans les locaux du MAAF, le CEIGIPEF fait l'objet d'un double rattachement à la sous-direction *mobilité, emplois carrières* du Service des ressources humaines du MAAF et à la sous-direction *des carrières et de l'encadrement* de la DRH du MEDDE.

Le CEIGIPEF est spécifiquement chargé de la gestion administrative des membres du corps des IPEF et de leur paye pour le compte de leurs ministères de rattachement. Il assure le secrétariat de la commission administrative paritaire du corps des IPEF et produit l'ensemble des informations relatives à la gestion et au suivi du corps, notamment pour l'élaboration et l'exécution du budget des ministères, ainsi que pour la GPEC de leur encadrement. Compte tenu de son positionnement, toute difficulté rencontrée au niveau de ce service nécessite l'arbitrage des deux sous directeurs de rattachement, voire celle des deux secrétaires généraux qui se rencontrent de façon mensuelle.

Regroupant une quinzaine d'agents ce service est jugé efficace pour tout ce qui concerne les tâches de gestion qui relèvent de ses attributions, dès lors que les agents sont en activité dans leurs ministères de rattachement, mais souffre de la faiblesse des données qualitatives du SIRH pour réaliser les synthèses et les analyses. Cantonné dans des tâches administratives, il ne dispose pas des outils lui permettant de retracer les parcours professionnels des agents qu'il est censé gérer, et n'a qu'une vision imparfaite de l'ensemble des membres du corps. Il rencontre également des difficultés pour gérer les agents partis à l'extérieur qui, du fait des nouvelles règles de gestion, n'ont plus de véritable « maison d'appartenance ».

D. Le suivi ministériel des cadres dirigeants au sein des ministères de rattachement

Les cadres dirigeants font l'objet d'un suivi spécifique dans chacun des ministères de rattachement : dans le cas du MAAF, cette fonction est exercée par l'adjoint du secrétaire général ; pour le MLETR-MEDDE, une « mission des cadres dirigeants » est constituée auprès du SG. Outre les responsabilités de publication des postes d'emplois fonctionnels, de sélection et de proposition de candidature sur ces postes, elle est également l'interlocuteur pour l'accès au vivier interministériel. Elle diffuse notamment un bulletin qui facilite l'accès aux informations utiles (notamment les publications de postes, textes réglementaires, etc.), cette diffusion étant ouverte à tous ceux qui le souhaitent.

E. Le début récent d'un pilotage interministériel des cadres dirigeants

Pour diversifier les recrutements des cadres dirigeants et faciliter le décroisement des carrières, la circulaire du Premier ministre du 10 février 2010 a entraîné la constitution d'un vivier des cadres dirigeants afin d'identifier le plus tôt possible, dans chaque administration, les cadres à haut potentiel, susceptibles de devenir des cadres dirigeants. Même si cette notion n'est pas précisément définie, sont visés les postes du sommet de la hiérarchie administrative de l'État et de ses établissements publics, dont les titulaires sont nommés en conseil des ministres. Les cadres dirigeants bénéficient aujourd'hui d'un dispositif harmonisé de suivi et d'accompagnement de leur carrière, qui s'apparente au système de gestion des cadres dirigeants mis en place au Royaume-Uni en 1996 par le *Cabinet Office*.

Le Système d'information des cadres dirigeants (SICD) recense 615 emplois de cadres dirigeants dont 14 au MAAF et 72 au MEDDE-MLETR. Rapporté à l'effectif des agents de chaque ministère le ratio de cadres dirigeants varie du simple au double selon que l'on relève du schéma d'emploi « vert » (MAAF ratio de 4,5/10 000) ou « bleu » (MEDDE-METL ratio de 10/10 000). Même si ces indicateurs doivent être pris avec précaution, ils traduisent une probabilité allant du simple au double de décrocher un poste de cadre dirigeant selon le ministère de rattachement.

Ce vivier, alimenté par les administrations, est administré par la délégation pour la rénovation de l'encadrement dirigeant de l'État, placée auprès du secrétaire général du gouvernement. Il comporte 8 % d'IPEF, 113 hommes et 26 femmes, ce qui paraît faible compte tenu de l'effectif global du corps, lequel représente à lui seul 26,7 % de l'ensemble des effectifs de l'encadrement supérieur de l'État⁴⁰.

⁴⁰ Il convient cependant d'interpréter ce chiffre avec prudence. Préfets et ambassadeurs sont systématiquement inscrits dans ce vivier, indépendamment des responsabilités qu'ils exercent et des perspectives qui s'ouvrent à eux.

Le fait que les directeurs de l'administration territoriale de l'État (DATE), hors SGAR, restent cantonnés dans des carrières territoriales les prive d'accès au vivier des cadres dirigeants pour lequel une expérience en administration centrale est considérée comme indispensable.

Selon le rapport « l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État » déjà cité, ce vivier des cadres dirigeants, qui n'en est qu'à ses débuts, fonctionne globalement bien, mais avec une certaine lourdeur en gestion.

Dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint et face à l'ampleur des réformes en cours et restant à engager, le Premier Ministre vient d'annoncer l'instauration d'un « plan d'action des ressources humaines et de gestion de l'encadrement » qui s'adresse non seulement aux cadres dirigeants mais également à l'ensemble des cadres supérieurs de l'État, de façon à promouvoir les pratiques managériales, simplifier les processus de gestion et accompagner les parcours professionnels des cadres.

F. L'UnIPEF

L'Union des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts (UnIPEF), constituée en tant que syndicat professionnel, a pour objet, non seulement la défense des droits et intérêts professionnels, matériels et moraux de ses adhérents, mais se veut un lieu de réflexion et d'échange d'expériences en vue de la promotion du corps.

En proposant à ses adhérents un accompagnement à la mobilité au travers de conseils personnalisés, en diffusant des offres d'emploi et en animant un réseau de correspondants en entreprises, ainsi que dans les différentes administrations de l'État et des collectivités territoriales, l'UnIPEF complète l'offre d'accompagnement des ministères.

Son annuaire, géré par une personne à temps plein, comporte près de 6 000 noms, y compris les démissionnaires et les retraités. Basé sur les déclarations des intéressés, il est le seul véritable outil qui recense les compétences professionnelles et l'expérience de chaque IPEF, en l'absence d'un véritable système d'information unifié de gestion du corps.

Adoptant une posture résolument multi employeurs, qui est en ligne avec son projet stratégique, l'UnIPEF est aujourd'hui identifiée comme un interlocuteur capable d'orienter les parcours, maintenant que les carrières ont cessé d'être linéaires, et ce tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration, en activant son réseau professionnel. C'est ainsi qu'en 10 ans, le directeur de la mobilité de l'UnIPEF a reçu en entretien le quart des effectifs du corps.

G. Un bilan mitigé : des dispositifs de suivi sans véritable gestion de corps

Une enquête de satisfaction sur le dispositif de suivi et d'orientation des IPEF, réalisée fin 2013 à l'initiative des deux réseaux RAPS et IGRH, permet de constater que, si les deux tiers des IPEF attachent une grande importance à leur suivi et à leur orientation, ceux-ci portent un jugement mitigé sur la façon dont ces missions sont assurées, 41% le jugeant plutôt satisfaisant, tandis que 44% le trouvent peu satisfaisant.

Le taux de satisfaction exprimé est plus élevé chez les agents en poste dans les services déconcentrés de l'État qu'en administration centrale. La fréquence des

entretiens est plus élevée dans le réseau de suivi agriculture (RAPS) que dans le réseau IGRH. Si un nombre relativement important d'ingénieurs savent quel est leur réseau de suivi mais n'identifient pas la personne en charge de leur suivi, près d'un IPEF sur quatre ne sait pas de quel réseau de suivi il dépend, surtout s'il exerce en collectivité territoriale ou dans le secteur privé : le suivi s'exerce difficilement à l'extérieur des maisons d'emploi.

Dans un référé de juin 2012, la Cour des Comptes considère que la gestion conjointe assurée par les deux secrétaires généraux des ministères de rattachement, guidée pour l'essentiel par la satisfaction des besoins propres à chaque ministère, ne permet pas un suivi individuel unifié des membres du corps et manque d'une vision de long terme, notamment en matière de formation initiale et continue, qui prendrait en compte, outre leurs attentes, les besoins spécifiques d'autres employeurs. Dans ces conditions, la Cour propose de donner un rôle plus opérationnel au chef du corps, en proposant que le CEIGIPEF lui soit rattaché et qu'il préside la CAP des IPEF.

Dans leur réponse aux observations de la Cour, les ministres concernés considèrent que le dispositif de gestion mis en place relève d'une gestion des ressources humaines « rénovée » qui privilégie l'équilibre entre les corps, notamment avec les corps intermédiaires de chacun des ministères, ainsi que les compétences, plutôt que l'appartenance à un corps en particulier. Ils estiment qu'une telle gestion nécessite une vision d'ensemble de l'encadrement dont seuls disposent les secrétaires généraux et que les dispositifs de gestion mis en place apportent aux IPEF des perspectives de carrière riches, diversifiées et élargies à l'ensemble de la sphère publique. Le rôle du chef de corps est discuté plus en détail par la mission dans le chapitre 3 des propositions.

La gestion par le SGG des cadres dirigeants de l'État ainsi que des directeurs territoriaux interministériels tend à déposséder les SG de leurs prérogatives en matière de gestion des RH pour ce niveau de responsabilité, limitant ainsi leur capacité d'orientation et ce phénomène va se renforcer progressivement dans le cadre de la nouvelle organisation territoriale et dans les chantiers de modernisation de l'État lancés actuellement.

Le fonctionnement actuel, cloisonné au sein de chacun des ministères employeurs entre la formation et le développement des compétences, le réseau d'appui aux personnes et aux structures, la délégation à la mobilité, mutualisé au niveau de la gestion administrative des IPEF au sein du CEIGIPEF, appuyé par les initiatives de l'UNIPEF et transféré au SGG pour ce qui concerne la gestion des cadres dirigeants, ne donne pas l'image d'une grande lisibilité et ne semble guère adapté aux enjeux auxquels les IPEF sont confrontés.

Malgré les efforts réalisés par chacun des ministères de rattachement pour mettre en place et animer leur réseau de suivi et d'orientation en essayant de ne pas se contenter de « boucher les trous » et de la bonne volonté de tous les partenaires, le sentiment qui prédomine actuellement est que chacun « se débrouille » individuellement pour développer ses compétences et gérer son parcours. Beaucoup regrettent l'absence d'optimisation collective, faute d'une connaissance des compétences des agents, d'une définition des besoins des employeurs, et d'une mise en relation des uns avec les autres. **En d'autres termes, il n'y a pas de véritable « gestion de corps » apparente**, alors qu'avec plus de 3 600 ingénieurs celui-ci est le plus important numériquement des corps d'encadrement supérieur de l'État et qu'il intervient dans tous les domaines du développement durable et des territoires. Plusieurs interlocuteurs font même valoir que les secrétaires généraux, qui sont à la fois juges et parties dans la gestion du corps en tant que recruteurs, ne seraient pas

les mieux placés pour assurer un accompagnement individuel des agents, destiné à leur permettre de trouver des postes en dehors de leurs maisons d'emploi traditionnelles.

2.4. Un bilan contrasté qui soulève de nombreuses questions pour l'avenir

Les analyses qui précèdent ont montré qu'il n'y a pas de difficulté apparente de parcours professionnel pour les IPEF en première partie de carrière : les postes occupés sont jugés intéressants par l'immense majorité de ceux-ci, ils n'expriment pas de difficulté significative de mobilité, et expriment une visibilité positive de leur avenir à court terme. En outre, selon leurs attentes, souvent liées à leur mode de recrutement, ils disent trouver les parcours pour lesquels ils sont entrés dans le corps : services déconcentrés offrant encore des postes riches, administration centrale avec ou sans cabinet, essaimage rapide, réseau technique et recherche, etc.

Il n'est cependant pas certain que, ce faisant, ils aient tous une vision claire de leur employabilité future pour les postes de responsabilités auxquels ils aspirent pour la suite. L'évolution des services assèche le type de postes que pouvaient occuper les IPEF en début de carrière, et qui ont jusqu'à maintenant permis de construire leur légitimité, leur réputation et de révéler leurs capacités, et le doute est largement répandu sur la capacité des postes actuels de début de carrière de produire le même niveau de professionnalisation.

Les perspectives paraissent inquiétantes pour les ingénieurs, nombreux, qui restent dans les services de l'État, et souhaitent y développer une carrière de dirigeant, et plus particulièrement pour les hommes. Elles paraissent plus ouvertes pour ceux qui souhaitent développer leur carrière dans d'autres structures publiques, collectivités ou établissements publics et restent positives dans le réseau technique et la recherche, où le nombre d'ingénieurs est assez faible.

2.4.1. Une situation inquiétante du pyramidage du corps et de l'accès aux responsabilités au sein de l'État

La structure de la pyramide des âges du corps ne doit pas être caricaturée : il est inéluctable dans un corps qui est partiellement un corps de débouché, dans lequel une partie de ses membres entrent au milieu de leur carrière professionnelle, que les plus de 40 ans soient en proportion inhabituelle ; une fois ces biais corrigés, il n'en reste pas moins un fort contraste, rémanence très présente du passé, pour les concours externes, entre les hommes et les femmes. Celles-ci, de recrutement plus récent, ont une pyramide des âges très plate alors que les hommes connaissent un flux d'entrants jeunes faible au regard du stock des plus de 40 ans.

La contraction des responsabilités directes de l'État, notamment dans les secteurs d'exercice des IPEF a conduit à une succession de restructurations qui affectent fortement les parcours des IPEF :

- apparaissent fragilisés les quelques silos qui parviennent encore à offrir aux IPEF des parcours structurés leur permettant d'acquérir, au sein de la seule sphère État, les compétences opérationnelles d'ingénieurs nécessaires à l'exercice des responsabilités de leurs postes de cadre dirigeant : DIT et DIR ou DGAC et services constructeurs d'autres ministères.

- les IPEF recrutés à l'École Polytechnique et dans les ENS ont quasiment disparu dans les directions des DDT ; les nominations des directeurs de DDT amorcent un circuit quasi fermé, indépendamment des autres niveaux géographiques ;
- les administrations centrales fonctionnent essentiellement en circuit fermé parisien au profit des concours externes, et l'accès le plus rapide aux responsabilités s'y fait, nonobstant les discours officiels, en restant dans cette sphère, plutôt qu'en allant se confronter à l'exercice de responsabilités opérationnelles de terrain ;
- aujourd'hui les directions régionales (DREAL et DRAAF) constituent, tant pour leurs recrutements que pour leurs débouchés, une charnière encore ouverte entre les administrations centrales et les DDT ; les fusions des services à l'origine de ces directions ont conduit à des postes d'adjoints nombreux et les fusions à venir dans le cadre de la réforme territoriale vont constituer une nouvelle étape qui, quels que soient les choix qui seront faits à court terme, concentrera encore plus fortement les IPEF de l'administration dans les grandes métropoles, où ils trouveront plus facilement des postes correspondant à leur niveau de compétence et aux responsabilités qu'ils recherchent ;
- Depuis la RÉATE, les postes de DRAAF constituent de moins en moins un poste de débouché des DDT et s'intègrent de plus en plus dans des parcours variés, en sortie d'établissements publics et d'administration centrale ou dans des mobilités interrégionales de DRAAF qui se succèdent parfois à 2 ou 3 reprises et anticipent déjà la reconfiguration du territoire régional, sachant que l'étape suivante la plus fréquente est l'affectation positive au CGAAER ou au SG/RAPS ;
- Les parcours de carrière sont de plus en plus étanches entre le MAAF et le MEDDE-MLETR ;
- l'accès des IPEF aux postes de responsabilité est soumis à deux mouvements tendanciels : la réduction du nombre des postes de responsabilités et la féminisation des emplois, qui vont se poursuivre avec des effets particulièrement marqués et divergents pour les hommes et les femmes : une difficulté croissante des hommes à accéder à ces emplois et s'y maintenir contre un risque d'épuisement du vivier des femmes conduisant à les nommer de plus en plus jeunes et donc moins expérimentées, difficulté dont on ne pourra limiter l'acuité que par un rééquilibrage volontaire des viviers : d'une part l'alimentation « par la base » de ce vivier en femmes et d'autre part la migration le plus tôt possible (quand ils sont encore accueillis favorablement) de jeunes hommes vers d'autres employeurs. C'est un enjeu majeur.

2.4.2. Peu d'ouverture et de fluidité avec les opérateurs et les collectivités

La répartition des effectifs entre employeurs des IPEF est très stable dans la longue durée : cela montre que les nombreuses prises de position, déclarations, orientations (notamment vers les collectivités) n'ont jusqu'à présent eu aucun effet. Ces effets de rémanence ne doivent cependant pas masquer les transformations profondes du positionnement du corps et il serait erroné de considérer qu'on peut projeter ce même modèle pour l'avenir.

L'analyse des parcours des dix premières années d'exercice dans le corps montre une dizaine de parcours-type entre catégories d'employeurs ; les interrogés de cette génération se déclarent satisfaits de leurs parcours, mais inquiets sur les possibilités d'évolution future.

La mobilité géographique des IPEF ne comporte plus le brassage « grandes métropoles – chefs-lieux de département », qu'induisait l'attractivité des services déconcentrés; la très forte concentration des IPEF en Île-de-France et dans une moindre mesure dans les grandes métropoles de province a toute chance de s'accroître.

L'analyse des flux entre l'État et ses opérateurs soulignent l'absence d'une GRH « groupe » des ministères : il semble qu'entre la gestion des intérêts directs immédiats des ministères et de chaque établissement et la gestion interministérielle des emplois de cadres dirigeants, la place, pourtant essentielle d'une coordination étroite des ministères avec les opérateurs de leur périmètre n'ait pas été organisée. Il paraît crucial qu'elle le soit.

Certains opérateurs employant traditionnellement un grand nombre d'IPEF (Météo France, ONF, IGN, IFCE) sont inscrits dans une dynamique de réduction. D'autres grands opérateurs (SNCF, RATP) emploient très peu d'IPEF. Ils ont eux-mêmes développé leur propre GRH groupe visant à former leurs cadres supérieurs et dirigeants à l'esprit maison en les recrutant tôt, ce qui contredit l'espoir de parcours alternés entre eux et les services de l'État. Mais les cas les plus nombreux sont ceux d'opérateurs n'employant que peu ou pas d'IPEF, alors même qu'ils correspondent au cœur de métier des IPEF, non seulement dans la tradition de ce corps, mais aussi dans ce vers quoi il peut se projeter pour l'avenir. Les orientations générales de l'État visant à mieux contrôler ses opérateurs dans la perspective d'une mise en œuvre plus transversale des politiques publiques crée des conditions *a priori* favorables, qui doivent être saisies sans hésitations, à une plus grande présence des IPEF au sein des opérateurs placés sous la tutelle de leurs ministères de rattachement.

La crainte de voir partir leurs meilleurs éléments vers les collectivités a constitué un frein qui, lors des vagues successives de décentralisation, a conduit les ministères à passer à côté d'opportunités successives d'adapter leurs moyens et de conserver des équilibres raisonnables de la pyramide des âges du corps. Alors que les collectivités connaissent, avec les fonctionnaires territoriaux qu'elles ont largement recrutés, des difficultés analogues à celles de l'État, il est bien tard pour tenter de venir leur proposer des solutions de placement d'IPEF dans leurs administrations ; il est en tout cas illusoire de croire que, de façon significative, des IPEF de plus de 35-40 ans pourront les rejoindre : ces cas sont peu nombreux. La strate sur laquelle il est possible d'agir de façon efficace concerne les plus jeunes.

Le discours valorise les expériences variées acquises en dehors des ministères de rattachement, notamment en opérateur ou en collectivité. Mais la réalité est assez différente. Les conditions de retour ne sont pas satisfaisantes, notamment pour les IPEF expérimentés en raison de l'engorgement existant au niveau des emplois de direction, et cela se sait : ce n'est pas incitatif au départ. Pour répondre à ses propres besoins en compétences, et notamment pour connaître en profondeur les secteurs d'activité que les ministères orientent et contrôlent l'État devrait résolument envoyer ses jeunes IPEF effectuer assez systématiquement leur début de carrière chez ses opérateurs ou en collectivité. Il devra mettre en place des dispositifs leur assurant un retour valorisant l'expérience et les connaissances ainsi acquises. Arrivés à l'âge d'accès aux emplois de direction, ces IPEF auraient ainsi acquis, grâce à la mixité de

leur parcours, une plus grande employabilité externe qui leur permettra, le cas échéant, de retourner plus facilement en opérateur ou collectivité.

2.4.3. Des résultats assez satisfaisant concernant la recherche

Les formations doctorales constituent un atout considérable pour l'attractivité du corps et, contrairement à certaines idées reçues, fonctionnent plutôt bien dans leur relation avec les postes suivants (au moins sur les flux quantitatifs, peut-être moins bien sur les conditions effectives de valorisation immédiate par le ministère des compétences acquises).

En revanche la recherche fonctionne ensuite en silo. Pourtant, une part des IPEF correspondants ne sont pas devenus des chercheurs de premier plan, et il semble qu'il aurait été souhaitable de savoir les inciter à une réorientation professionnelle, suffisamment précoce avant que les portes se referment pour eux tant au sein des organismes que vers d'autres horizons.

2.4.4. Une dimension interministérielle quasi inexistante

Les flux entre les 2 ministères de gestion sont asymétriques (MAAF vers MEDDE).

La présence des IPEF dans les autres ministères demeure très faible ; font exception les ministères de l'économie et des finances et du budget où ils sont assez présents, mais ils n'y restent pas et migrent rapidement vers le secteur privé ou, à défaut, reviennent dans le périmètre des ministères de rattachement. Ils n'accèdent dans d'autres ministères à aucun poste de responsabilité, hors structures spécifiques comme les établissements publics constructeurs (APIJ, OPPIC, EPAURIF) ou hors parachutage individuel en sortie de cabinet.

2.4.5. Une évolution du recrutement par le secteur privé

Alors que les grandes entreprises du BTP venaient « faire leur marché » en débauchant des ingénieurs du corps ayant acquis en DDE une solide expérience de chantier et de conduite de projet, aujourd'hui les transferts vers le secteur privé se font à l'initiative des IPEF eux-mêmes, et les entreprises ne recherchent plus spécifiquement ce « produit », les métiers exercés au sein de l'administration étant désormais beaucoup plus éloignés de leurs préoccupations. Les opérateurs, en revanche, jouent encore ce rôle de passerelle et le flux par Bercy et les cabinets, qui a toujours fonctionné, reste encore très actif.

L'encombrement relatif de la pyramide des âges du corps des IPEF au sein des ministères et la faible perspective de responsabilités pour nombre d'entre eux ne suffisent pas à eux seuls à enclencher un mouvement significatif de reconversion et d'essaimage. Cela conduit à une frustration grandissante sans pour autant enclencher de décisions personnelles de rupture avec cette situation. Est-ce que les conditions actuelles seraient trop confortables pour qu'un tel mouvement s'enclenche ? Y a-t-il intérêt pour l'État à cette situation qui à la fois lui coûte une masse salariale non négligeable et lui fournit des compétences élevées peut-être surdimensionnées par rapport à ses besoins de base mais somme toute importantes quand il lui faut devenir plus stratège et moins opérateur ? L'État aurait-il ou non intérêt à ce que ces situations se précarisent pour inciter à plus de reconversions ? Les IPEF auraient-ils besoin d'une mise en cohérence de l'ambition affichée de fonder leur légitimité sur des parcours audacieux et diversifiés, leur créant des avantages concurrentiels pour accéder à des responsabilités, et d'un statut qui rend cette aventure peu attractive et

finalement les dessert à moyen terme en leur offrant un cocon qui les engule à court terme ?

2.4.6. Des perspectives encourageantes pour les femmes mais un problème sérieux de vivier

Aujourd'hui, la démographie des IPEF, fortement dissymétrique entre les hommes et les femmes à partir de 35 ans et la volonté de rééquilibrer les effectifs des titulaires de postes de responsabilité tracent, à titre individuel, une perspective beaucoup plus satisfaisante pour les femmes que pour les hommes d'accéder à des postes de responsabilité. Dès à présent, l'âge d'accès à ces responsabilités s'est inversé : alors qu'anciennement les femmes étaient discriminées par un début de carrière plus lent lié aux enfants, elles accèdent maintenant plus jeunes aux responsabilités. Si l'on peut se réjouir de cette dynamique, il y a lieu en revanche de s'inquiéter que ce soit la faiblesse du vivier qui conduise à cette situation : il y a pléthore d'homme en situation professionnelle de pouvoir accéder à ces postes, et de moins en moins de femmes, le flux des promotions excédant le renouvellement du vivier. La mission n'a cependant pas été en mesure de procéder à une analyse globale de cette question pour l'ensemble des corps susceptibles d'alimenter ces viviers.

2.4.7. Le besoin d'une analyse plus globale concernant d'autres corps

La mission a souvent buté dans ses analyses sur la limite qu'il y avait à n'examiner spécifiquement et uniquement que les parcours des IPEF, objet de sa mission, alors que des données analogues concernant les autres corps comparables ne semblent pas disponibles et que des comparaisons ou l'analyse des synergies possibles aurait été très fructueuse. La gestion des IPEF ne peut se concevoir comme un isolat dans les stratégies de gestion des cadres dirigeants, et, si les diagnostics sont différents selon les corps, cela peut avoir des conséquences utiles, en exploitant ces complémentarités, dans l'intérêt collectif.

2. Pour alimenter une stratégie globale de gestion des cadres dirigeants, conduire des analyses de même type que celles présentées par la mission pour les administrateurs civils, les inspecteurs de la santé publique vétérinaire et les architectes et urbanistes de l'État et, si possible également, au sein des ingénieurs territoriaux.

3. Propositions

Ce troisième chapitre présente les propositions de la mission.

Celles-ci s'appuient sur les propositions du chapitre 1 de refonder des objectifs clairs et partagés concernant le corps des IPEF, dans un contexte où la multiplicité des employeurs de ceux-ci et la gestion interministérielle des postes d'encadrement supérieur rendent plus complexe cette perception.

Elles s'appuient sur le bilan dressé au chapitre 2 qui montre des difficultés structurelles significatives à la poursuite des tendances actuelles et le risque, dans ce contexte, de voir les parcours des IPEF, en s'appauvrissant progressivement, diminuer leur employabilité future et réduire les perspectives qui leur sont ouvertes.

Ces propositions sont articulées en 6 rubriques, qui s'enchaînent pour former un tout, les diverses recommandations étant interdépendantes les unes des autres et complémentaires : la rubrique A se réfère aux orientations générales, les rubriques B à E aux objectifs et aux outils à développer pour un plan d'action pour les 5 prochaines années et la rubrique F traite de l'organisation à mettre en place pour y parvenir.

A. Clarifier les objectifs pour les ministères et le corps des IPEF.

Il s'agit :

- de réaffirmer les ambitions du corps (son « récit », ses valeurs, son projet) par une reformulation de la charte des IPEF, par la mise en lumière de parcours illustratifs (« l'incarnation »), et par un travail collectif de production de réflexion sur l'action publique. Le rôle du chef de corps mais aussi d'autres parties prenantes comme l'UnIPEF, est essentiel ;*
- de préciser le pacte que les deux employeurs de référence (les maisons-mères) souhaitent passer avec les IPEF.*

B. Adapter les recrutements et la formation initiale aux besoins.

La mission considère que les besoins à terme devraient se tenir à un flux d'entrée plutôt inférieur au niveau actuel. En raison des transitions nécessaires à court terme et du fait de l'importance du processus d'ouverture de postes en établissements publics et en collectivités, elle propose de stabiliser les recrutements pour les 5 années à venir de démarrage de la démarche.

La formation initiale n'était pas dans le périmètre de la mission, mais il est difficile d'aborder la question des parcours sans celle de la formation qui est la première étape de ceux-ci pour les recrutements externes. Ces propositions concernent d'une part le rétablissement, sauf exception, d'un stage long d'expérience professionnelle d'ingénieur et d'autre part une meilleure organisation de l'interface entre les maisons-mères et les organismes de formation.

C. Faciliter les parcours multi-employeurs et de spécialité (début de carrière)

Le développement de parcours de spécialité, au-delà du périmètre des chercheurs, a déjà fait l'objet d'avancées significatives avec notamment les comités de filière. Ceux-ci mériteraient cependant d'être élargis à des membres issus d'un plus large spectre

d'employeurs et généralisés pour les secteurs, notamment au MAAF, qui ne sont pas couverts.

La question des parcours multi-employeurs commence déjà avec les opérateurs de l'État. La mission préconise de formaliser entre l'État et ses opérateurs, par des accords bilatéraux, les modalités d'emploi et de retour. Elle propose que les positions normales d'activité soient étendues dans toute la mesure du possible et que, dans les autres cas les écarts de rémunérations fassent l'objet d'un traitement spécifique par des primes compensatoires au retour.

Si la mission adhère à l'idée de faciliter les échanges d'ingénieurs entre les services de l'État et les collectivités, elle ne croit ni réaliste ni indispensable aujourd'hui pour progresser de lancer d'emblée le chantier proposé par l'UnIPEF de l'expérimentation d'un cadre d'emploi inter-fonctions publiques. Si cette perspective semble souhaitable à terme, elle doit être précédée d'une phase pragmatique durant laquelle les flux d'échange, dans le cadre des statuts actuels, sont encouragés et développés. La mission recommande donc la **formalisation d'accords bilatéraux directs avec de grandes collectivités** similaires à ceux évoqués pour les opérateurs de l'État.

Ces accords bilatéraux, pour avoir une chance d'être opérants, doivent être **réciroques**. Une des façons opérantes de nouer ces accords bilatéraux serait d'enrichir les conseils généraux, à effectifs constants, d'ingénieurs en chef territoriaux ayant occupé d'importantes fonctions de responsabilité, de façon à progressivement permettre à ces conseils généraux de mieux traiter, de façon plus légitime et plus pertinente, des questions de mise en œuvre des politiques publiques par les collectivités locales.

Cette nouvelle dynamique doit commencer dès les affectations de sortie d'école. La mission propose de **fixer à 5 ans un objectif d'affectation, pour les recrutements externes, en premier poste de 30 % chez les opérateurs de l'État et de 20 % en collectivités, ces chiffres, qui constituent des ordres de grandeur indicatifs s'entendant hors recherche.**

Ces démarches doivent être gérées comme un projet stratégique, par un dispositif spécifique placé sous la responsabilité des secrétaires généraux. Son action doit être suivie, accompagnée et encouragée par une instance, pilotée par le chef de corps et impliquant les principaux acteurs concernés.

D. Fluidifier les parcours (déroulement ultérieur de carrière)

Sous cet intitulé, la mission regroupe 3 sujets de natures différentes.

- **Stabiliser les flux de chercheurs et en améliorer la gestion prévisionnelle**

La mission préconise de renforcer le suivi des chercheurs et de formaliser un rendez-vous d'orientation au cours des dix premières années d'exercice.

- **Mieux organiser les viviers**

En amont du vivier des cadres dirigeants aujourd'hui structuré et géré par le SGG, les ministères doivent entretenir, comme ils le font déjà, un vivier pour l'accès à des premiers postes de responsabilité. Des efforts variés doivent être consentis pour amener le plus rapidement possible ce vivier à la parité.

Cela suppose de promouvoir l'intégration des femmes le plus en amont possible (lycée, classes préparatoires, écoles de formation initiale, écoles de formation des IPEF) puis pendant, quelques années de transition, de leur offrir, dès les premiers postes, un accompagnement individuel spécifique destiné à faciliter leur accès à des

responsabilités permettant d'aborder les postes de cadres dirigeants de façon satisfaisante, même relativement jeune comme c'est le cas actuellement.

Plus particulièrement pour les hommes et également pour quelques années des dispositions les incitant de façon spécifique à essaimer méritent être envisagées ainsi que des dispositifs d'accompagnement ciblant cet objectif.

- **Améliorer l'accompagnement et la formation continue**

La mission propose, pour améliorer le système d'orientation, de :

- *Renforcer l'aptitude des ingénieurs généraux chargés de l'orientation des cadres supérieurs sur les possibilités d'emplois hors État.*
- *Étendre au MAAF la fonction de chargé de mission spécialisé pour le corps des IPEF.*
- *Faciliter l'accompagnement de l'ensemble des IPEF poursuivant leur carrière hors des ministères de rattachement en assurant une coordination entre les dispositifs de suivi et d'orientation internes à l'État et ceux qui relèvent d'autres acteurs.*
- *Développer la formation continue, notamment en accompagnement des reconversions, et mobiliser l'ingénierie pédagogique existantes au sein des écoles (MBA) pour étudier l'opportunité et la faisabilité d'un programme spécifique temporaire d'appui à la reconversion d'IPEF, notamment ceux recrutés en excès au début des années 2000.*

E. Organiser les troisièmes carrières et l'emploi des seniors.

La mission préconise, à l'occasion de la réorganisation des services déconcentrés qui va accompagner la réforme territoriale, de recréer des postes de débouchés pour des cadres dirigeants déjà expérimentés.

Elle propose également d'identifier les missions qui peuvent être attribuées temporairement à des cadres dirigeants n'exerçant plus de responsabilité managériale, y compris au sein des services déconcentrés, des opérateurs et des collectivités.

Elle propose que les secrétaires généraux prennent acte de l'existence de risque dans les parcours professionnels conduisant à des périodes charnières durant lesquels d'anciens cadres dirigeants doivent rechercher de nouvelles opportunités de carrière, et qu'ils mettent en place un « pack retour » de prestations matérielles et logistiques, mais aussi d'accompagnement, permettant à ces cadres de disposer des meilleures conditions pour rebondir.

La mission préconise enfin de mettre en place, après une étude plus approfondie, un dispositif incitatif au départ, à partir de l'âge où le départ en retraite est possible. Ce dispositif devrait allier des primes incitatives dégressives au départ et une révision des mécanismes qui aujourd'hui incitent financièrement les agents à rester le plus longtemps possible. Elle recommande également de réexaminer, mais si cela concerne un petit nombre de cas de fonctionnaires ayant exercé dans le secteur privé sans avoir démissionné et qui, de retour au sein de l'État, sont autorisés à combler des carrières courtes dans le secteur public tout en cumulant la pension servie par l'État et celle servie par les caisses du secteur privé.

F. Améliorer la gouvernance et assurer la mise en œuvre et le pilotage du plan d'actions

La mission ne préconise pas de confier la gestion du corps au chef de corps en lui rattachant le CEIGIPEF. Elle considère que le CEIGIPEF doit rester sous l'égide des 2 secrétaires généraux et que son action doit être complétée par un dispositif de gestion stratégique.

*Il s'agit de constituer une **équipe opérationnelle** pour porter le plan proposé et assurer les missions de **réflexion prévisionnelle et stratégique** (incluant le développement de bases de données adaptées), lui intégrer les chargés de mission spécialisés IPEF (poste existant au MEDDE-MLETR et à créer au MAAF) et lui donner le rôle de représentation des 2 ministères concernant la formation. Cette extension de ses missions suppose qu'il soit dirigé par un responsable occupant un emploi fonctionnel (sous-directeur ou chef de service) rattaché directement aux deux secrétaires généraux. Cette équipe peut éventuellement être créée par développement du CEIGIPEF en en modifiant le rattachement hiérarchique.*

*La mission propose également que le **chef de corps** anime une **instance**, étroitement soutenue par l'équipe de projet, chargée **d'impulser et de faciliter** la mise en œuvre concrète du projet, au-delà du rôle de gestion dévolu actuellement à la COS. Elle présente des propositions pour constituer cette structure avec un mandat sur 5 ans et une évaluation au regard des objectifs annoncés, ou pour transformer la COS pour que cette instance, qui aurait alors vocation à être pérennisée, l'inclue.*

3.2. Clarifier les enjeux stratégiques pour les ministères et pour le corps de IPEF

3.2.1. Quelle place pour une gestion de corps ?

La mission, tout au long de ses échanges, a vu la confirmation de la pertinence, pour la gestion du corps des IPEF, de mieux affirmer le « récit » nouveau qu'elle propose, qui a été exposé au chapitre 1.

La question peut se poser en d'autres termes pour ce qui concerne la structure de corps : cette organisation est-elle un frein aux évolutions souhaitables, en étant excessivement dédiée à la réplication des modèles antérieurs, comme la critique est faite souvent de tout corps constitué ?

Aujourd'hui, on l'a vu, la structure de corps est faible, et les pouvoirs très dispersés. Ses attributs de pouvoir sont modestes. Son hégémonie sur les postes de responsabilité et l'entre-soi au sein de ses principales maisons d'emploi ne sont plus que de lointains souvenirs.

La mission considère que cet affaiblissement est le signe que les temps ont changé et qu'il n'y pas lieu de s'en offusquer ni de chercher quelque remède que ce soit à cela. Le corps doit vivre à sa place, plus modeste qu'autrefois. Cela correspondra au besoin de la société si cet affaiblissement d'une logique monolithique laisse la place à l'efficacité, au dynamisme et à l'ouverture d'un système vivant. Ce n'est pas encore vraiment le cas, car l'affirmation du projet collectif, pourtant déjà maintes fois formulé, peine encore à se faire entendre. La mission impute ceci à des effets de transition et sans doute à la faible lisibilité et à la difficulté d'affirmer ce « nouveau récit » que le corps offre à ses

membres comme à l'extérieur, et d'incarner ceci dans des parcours tangibles exemplaires de ces nouvelles ambitions.

L'UnIPEF lance une initiative qui va tout à fait dans ce sens de mieux communiquer la réalité des parcours des IPEF, de leurs métiers et de mieux incarner leurs valeurs via un « observatoire des bonnes pratiques ». La mission ne peut que soutenir ce projet.

3. Réaffirmer, par une communication appropriée, le sens du projet des IPEF, les ambitions et aptitudes qui les identifient et les différencient d'autres agents publics. Le rapport détaille dans son chapitre 1 des propositions de formulation. Pour ce faire, valoriser notamment les initiatives d'observatoires des bonnes pratiques comme facteur de cohésion du corps autour de son projet.

3.2.2. Les enjeux stratégiques

Cette identité n'a de sens que si elle s'applique à un périmètre privilégié d'intervention : même si celui-ci est vaste, il doit néanmoins être visible.

Le moyen le plus évident et le plus efficace pour le définir est de partir des compétences des « maisons-mères », ou des maisons d'emploi qui occupent aujourd'hui en très grande majorité les IPEF.

4. Affirmer que l'identité et la justification du corps sont constituées autour des politiques publiques portées par les ministères de rattachement du corps : le MEDDE, le MLETR et le MAAF. Elles s'exercent aussi bien dans les services de ces ministères de rattachement, chez leurs opérateurs, dans les collectivités territoriales que dans la recherche et à l'international. Cette affirmation ne fait pas obstacle au rayonnement du corps au-delà de cette identité centrale.

L'existence d'une ressource humaine expérimentée de haut niveau partagée entre les ministères, les opérateurs de l'État, les collectivités et leurs opérateurs apparaît cruciale : avoir des agents qui ont des socles communs de valeurs, qui comprennent les enjeux de chacun, qui font des allers-retours entre prescription-régulation et mise en œuvre-responsabilité opérationnelle constitue un atout irremplaçable pour assurer, pour l'ensemble de ces acteurs publics, la fluidité nécessaire de leurs relations et l'efficacité d'ensemble du système. Il faut évidemment concilier ce souci de mobilité avec les règles de déontologie qui pèsent sur les mobilités vers des opérateurs ayant une activité industrielle et commerciale.

Ceci signifie donc que la notion de « maison d'emploi » n'a de sens que si elle est conçue par les ministères de façon large.

5. Constatant qu'aujourd'hui ces politiques publiques sont marquées par de très fortes interdépendances entre de nombreux enjeux techniques et de nombreux acteurs (régulateurs et opérateurs, État et collectivités, recherche et international), il convient de favoriser des itinéraires diversifiés au sein de ces multiples employeurs. Il s'agit, par ces parcours, d'apporter à chaque employeur les bénéfices des capacités que les IPEF peuvent acquérir de comprendre et de maîtriser cette complexité et les logiques de chaque partie prenante.

Il y a lieu de compléter et de généraliser au MEDDE-MLETR la démarche initiée par le MAAF (« note de service du 18 juin 2014 concernant les parcours professionnels des

catégories A »). Sous la rubrique « *impératif pour l'État et pour les agents* » elle indique :

- « *Pourvoir tous les postes et assurer le service public sur l'ensemble du territoire ;*
- *Faciliter, au niveau territorial, la déclinaison des politiques nationales ;*
- *Maintenir et renforcer l'expertise des agents d'un ministère s'appuyant sur la technicité ;*
- *Susciter les échanges de compétences entre les différents secteurs d'emploi dans lesquels les agents du ministère sont affectés ;*
- *Faciliter les mobilités interministérielles et sectorielles ;*
- *Contribuer à renforcer l'influence française sur les sujets ayant trait aux politiques publiques conduites par le ministère, en favorisant des mobilités européennes et internationales. »*

3.3. Adapter la politique de recrutement

La mission a procédé, comme demandé, à un chiffrage des besoins de flux annuel d'entrée dans le corps des IPEF. Y a-t-il aujourd'hui matière à réduire, stabiliser ou augmenter les flux d'accès à ce corps, dans quelle perspective et en privilégiant quelle voie (recrutement interne ou concours externe) ?

Pour être conforme à la vocation du corps, telle qu'elle est affichée dans la lettre de commande reçue par la mission (« *concrétiser l'ambition exprimée d'un corps supérieur à caractère technique et interministériel, en charge de l'action publique pour le développement durable et des territoires* » et « *permettre aux IPEF de déboucher sur des prises de responsabilités importantes* »), la mission a estimé qu'il fallait, au moins dans une première approche, partir pour ces chiffrages de la place que les IPEF sont censés pouvoir occuper dans les postes de direction des diverses sphères d'activités auxquelles ils ont vocation à accéder.

3.3.1. Flux d'entrée annuel dans les emplois d'encadrement supérieur

L'évaluation du besoin annuel moyen en IPEF pour pourvoir aux nominations aux emplois de direction de l'État et de ses établissements publics, doit tenir compte que d'autres corps ont naturellement également vocation à occuper ce type de fonctions et du fait que l'exercice de ces responsabilités n'est généralement pas l'affaire d'un seul poste, mais d'un enchaînement de postes successifs pour un même individu, exerçant plusieurs fois des responsabilités de ce type dans son parcours.

Dans un premier temps, le périmètre retenu pour l'État prend en compte :

- les emplois de directeur départemental des territoires ;
- les emplois de directeur régional (DREAL – DRAAF – directions régionales d'Île-de-France et directions interdépartementales des routes) ;

- les emplois territoriaux et opérationnels de la DGAC (directions inter-régionales de la sécurité de l'aviation civile, services de la navigation aérienne et organismes correspondant d'Île-de-France, centres en route de la navigation aérienne)
- les emplois de sous-directeur, chef de service, adjoint et directeur en administration centrale.

Pour obtenir un besoin annuel, calculé comme le flux moyen de nouveaux entrants dans chaque catégorie de poste, le calcul :

- part du nombre de postes de chaque catégorie (la seule anticipation par rapport à la situation actuelle est la réduction du nombre des DREAL et DRAAF qui accompagne la réforme territoriale votée par le Parlement) ;
- tient compte de la proportion de ces postes occupés par les IPEF ;
- retient, dans chaque catégorie, la proportion de postes occupés par un IPEF pour la première fois dans sa carrière compte tenu des pratiques actuelles d'enchaînement de postes de même nature ;
- le réduit de la proportion d'IPEF ayant tenu auparavant un poste d'une autre catégorie.

Pour obtenir une évaluation du flux total annuel d'IPEF accédant à des responsabilités de direction, la mission propose d'ajouter :

- le besoin relatif aux postes de direction générale des établissements publics de l'État (8 à 9) pourvus par des IPEF n'ayant exercé au préalable aucun des emplois de responsabilités de l'État listés ci-avant ;
- le besoin relatif aux parcours de chercheurs et d'experts (3 à 4 par an) ;
- les besoins des autres ministères (1 à 2 par an) pourvus par des IPEF n'ayant exercé au préalable, dans les ministères de rattachement, aucun des emplois de responsabilité de l'État listés ci-avant ;
- la capacité à placer des IPEF n'ayant exercé au préalable aucun des emplois de responsabilité de l'État listés ci-avant à des postes de direction générale de collectivités territoriales (5 à 7 par an).

Au terme de cette approche, le flux total actuel en IPEF susceptibles d'accéder à des postes de cadre dirigeant de la sphère publique, d'expert international, pourrait être estimé de l'ordre de **45 par an** (tableau 14).

Catégorie	Besoin annuel
DDT	7
Directions régionales MEDDE - MLETR	1,5
Services territoriaux et opérationnels DGAC	3
Administration centrale MEDDE - MLETR	7,5
Directions régionales MAAF	0,5
Administration centrale MAAF	3,5
Total ministères de rattachement	23
Direction des opérateurs de l'État	8
Recherche expertise et international	6
Directions au sein d'autre ministères	2
Direction au sein des collectivités	6
Total	45

Tableau 14: Flux annuel moyen d'entrée d'IPEF dans des postes de direction du périmètre privilégié d'intervention.

Ces flux possibles sont faibles au regard des stocks existants d'IPEF expérimentés en âge d'accéder à ces responsabilités : la mission s'est donc penchée plus spécifiquement sur les générations susceptibles d'être confrontées aux plus importants effets de « goulets d'étranglement ».

3.3.2. La situation particulièrement difficile des IPEF recrutés au début des années 2000

Ainsi que cela a été exposé au chapitre 2.1.1, la fusion de 2009 s'est accompagnée d'une diminution significative du recrutement, celui-ci passant d'une moyenne de 93 entre 2004 et 2009 à 65.

La pyramide des âges au 31/12/2013 (Figure 1 p.49) présente un premier renflement entre 33 et 38 ans (IPEF nés entre 1975 et 1980). L'effectif moyen s'établit à ces âges-là à 93 IPEF, alors qu'il n'est que de 62 IPEF entre 27 et 32 ans et de 81 IPEF entre 39 et 42 ans. Cet effectif moyen de 93 IPEF correspond à 84,5 concours externes et 8,5 concours internes. Les effectifs des recrutements internes et de listes d'aptitude correspondant à ces générations de concours externes sont nettement plus nombreux mais à des âges plus élevés.

Quelle peut être, dans le contexte actuel, l'espérance d'accès de ces générations d'IPEF aux emplois de responsabilité du périmètre privilégié d'intervention ?

Une représentation simplifiée présentée en annexe 7, fondée sur l'estimation qui précède d'un flux annuel moyen de 45 IPEF appelés à occuper des emplois de responsabilité ou de chercheur ou expert de haut niveau ainsi que sur les comportements actuels en matière d'essaimage, aboutit à la conclusion suivante :

pour les générations recrutées entre 2004 et 2009 avec des effectifs totaux de 93 IPEF par an, le taux d'accès aux emplois de responsabilité sera pour les concours externes au maximum de 50 % et pour les concours internes et listes d'aptitude de 75 %.

Pour les générations encore plus nombreuses pour lesquelles le recrutement annuel a dépassé 100 IPEF, la situation est encore plus contrainte.

Les générations particulièrement critiques des IPEF nés entre 1975 et 1980 présentent un équilibre hommes – femmes 60/40 compatible avec les exigences réglementaires de la politique d'égalité entre les hommes et les femmes. Le déséquilibre plus marqué des viviers aux ages supérieurs, qui conduira à appeler les femmes IPEF de ces générations à occuper des emplois de responsabilité, se traduira par une dégradation encore plus prononcée des perspectives des IPEF de sexe masculin.

Seul un essaimage plus important que celui qui intervient spontanément permettrait de limiter la dégradation des perspectives professionnelles de ces jeunes ingénieurs et le poids humain et financier pour les ministères de rattachement de ces recrutements qui se révèlent maintenant excessifs par rapport à leurs besoins de cadres dirigeants.

Il n'est pas facile de donner un objectif chiffré pour cette action. Si l'on considère que le niveau actuel est satisfaisant et que le niveau antérieur était excessif, cela représente pour les promotions 2004 à 2009 un « sureffectif » de 30 par an, soit de l'ordre de 180 agents au total et si l'on considère qu'une partie (5 par an) de ces 30 essaime spontanément, cela donne l'ordre de grandeur de l'effort additionnel qu'il faudrait chercher à obtenir dans un plan sur 5 ans pour ramener ces promotions à un effectif équivalent à celui spontanément issu du recrutement actuel : de l'ordre de 30 par an⁴¹.

6. Inciter plus particulièrement et temporairement les IPEF de sexe masculin ayant entre 30 et 45 ans qui souhaitent accéder à des responsabilités de direction à essaimer.

3.3.3. Flux d'entrée annuel nécessaire dans le corps des IPEF

A. Les difficultés méthodologiques

Selon le raisonnement précédent considérant que la vocation principale de l'organisation des flux est d'assurer ce flux d'accès aux postes de direction du périmètre privilégié d'intervention, le recrutement dans le corps devrait être calibré sur ce besoin augmenté de deux coefficients pour tenir compte des IPEF :

⁴¹ Le chiffrage dépend du rapport entre le nombre d'années pendant lesquelles on considère qu'il y a lieu de résorber un recrutement excessif et le nombre d'années pendant lesquelles on recherche cet effort exceptionnel.

- n'ayant pas le goût⁴² ni les capacités managériales pour exercer des responsabilités de cadre dirigeant ou de spécialiste de haut niveau telles que définies ci-dessus ;
- ou essaimant définitivement au-delà de ce périmètre.

Dans une vision prospective où il convient de se projeter à moyen terme (10 – 15 ans temps d'accès d'un IPEF concours externe aux postes pris en compte), les interrogations suivantes sur la structure actuelle de l'organisation de l'État et sur l'évolution des comportements sont à prendre en compte :

- La poursuite de la réforme territoriale au niveau départemental s'accompagnera-t-elle du maintien du nombre actuel de DDT ? Les IPEF resteront-ils aussi nombreux à diriger ces services ou leur part parmi les directeurs continuera-t-elle à se réduire ?
- Les administrations centrales seront-elles amenées à de nouvelles réorganisations accompagnant la baisse tendancielle programmée des effectifs de l'État ?
- Quels effets la rationalisation du paysage des agences et opérateurs de l'État va-t-elle produire dans le champ des ministères de rattachement ? Avec quels impacts sur le nombre de postes de cadres dirigeants accessibles aux IPEF ?
- Plus particulièrement pour les hommes, dans une situation d'engorgement structurel et d'allongement de la vie active, les carrières ne vont-elles pas évoluer vers des parcours enchaînant des responsabilités de niveaux variés sur une plus longue durée, réduisant ainsi le volume moyen de nouveaux entrants aux postes de direction ?

Il convient enfin de tenir compte des différences de parcours entre les recrutements externes et internes. En outre, le niveau de recrutement souhaitable est fonction de l'ambition qui pourra être retenue et des moyens que l'on se donnera pour l'atteindre. La mission aborde l'approche de ces coefficients avec la plus grande prudence.

- **Part du secteur privé**

Les données du CEIGIPEF permettent de mesurer l'écart dans les proportions d'IPEF exerçant dans des entreprises privées entre les diverses voies de recrutement dans le corps⁴³ (Tableau 15).

⁴² La mission ne met évidemment en aucune manière elle-même en cause l'idée que l'on peut très utilement servir la société en dehors de toute aspiration à diriger les autres et elle ne connote en rien cet accès à des responsabilités comme un signe de succès professionnel *per se* et son absence comme un échec. Il peut tout à fait y avoir de plus une pertinence tant du point de vue de l'employeur que de l'individu de l'employeur à toutes sortes de situations. Il faut donc bien distinguer les enjeux individuels des aspects collectifs : ce qui est compréhensible individuellement n'est pas pour autant cohérent si cela s'applique à un trop grand nombre. Le projet collectif et le pacte qui assure la dynamique d'une gestion collective des carrières de cadres supérieurs est bien dans l'attente que ces fonctions de responsabilités soient exercées de façon significative par une partie d'entre eux. Ceci fait sens si cela n'ouvre pas de logiques de chasses gardées qui viendraient, finalement, contre son intérêt, contraindre le choix de l'employeur.

⁴³ Ces analyses ont porté sur le fichier géré par le CEIGIPEF, dont la mission s'est rendu compte qu'il comportait des lacunes significatives d'identification des diplômés parmi les concours externes (pour 500 noms) et que ces données, issues de la concaténation de fichiers antérieurs visiblement mal tenus (quel que soit le ministère concerné) n'avaient pas fait l'objet d'un travail de correction systématique.

Voie de recrutement	Part des IPEF travaillant dans le privé fin 2013
X	16,0 %
Autres concours externes	8,4 %
Concours internes	3,9 %
Listes d'aptitude	1,9 %

Tableau 15: Part des IPEF exerçant dans le secteur privé, selon leur origine.

Pour passer à une évaluation du flux d'essaiage d'une promotion, ces chiffres doivent être :

majorés pour tenir compte :

- des IPEF qui continuent à exercer de manière définitive dans le secteur privé après démission ou radiation,
- du délai nécessaire au développement de l'essaiage pour chaque voie de recrutement,

et minorés pour tenir compte du caractère temporaire de l'essaiage d'une partie des IPEF qui reviennent, au terme d'un délai plus ou moins long, s'inscrire dans la compétition pour l'accès aux postes de responsabilité du périmètre privilégié d'intervention.

- **Taux de nonaccès aux postes de responsabilités**

L'approche d'un coefficient de nonaccès définitif à des responsabilités de cadre dirigeant ou à un statut d'expert de haut niveau est encore plus délicat. Ne disposant d'aucune donnée en la matière, la mission a considéré qu'en toute logique, ce taux devait différer entre les concours externes, processus amont où, après la sélection, se déroule une première période de carrière de 10 à 15 ans avant l'accès à une première responsabilité de cadre dirigeant, et pour les recrutements par promotion, processus qui intègrent dans leurs critères de sélection des éléments d'appréciation sur les avoir-être et les capacités de leadership et débouchent plus directement sur les emplois de responsabilité.

B. Une tentative de chiffrage

Si on applique au recrutement actuel des hypothèses conservatoires calées sur les éléments exposés ci-avant on arrive aux conclusions suivantes (voir annexe 7) :

- sur les 65 IPEF recrutés, 55 seulement s'inscriraient potentiellement dans la course à l'accès aux 45 emplois de responsabilité, 10 ayant définitivement essaimé.
- sur ces 55 IPEF, 10 n'accéderaient jamais à un des emplois de responsabilité listés au point 3.2.1 ci-dessus. Le taux d'accès à ces emplois serait compris

La mission a fait l'hypothèse dans ce qui suit que ces défauts de fichiers n'induisent pas de biais dans les proportions globales, mais un travail plus approfondi, passant par la reconstitution d'un fichier de données vérifiées individuellement paraît indispensable à la poursuite des réflexions.

entre 75 et 80 % pour les concours externes et de l'ordre de 90 % pour les IPEF par promotion.

Le recrutement actuel pourrait ainsi être considéré comme compatible avec la stratégie proposée, sous réserve que des dispositions soient prises pour maintenir des taux d'essaimage vers le privé en rapport avec les observations actuelles, malgré des évolutions structurelles défavorables. Ces taux conduisent à un essaimage définitif de 10 IPEF par an sur les 65 recrutés, dont 6 X.

Globalement une dizaine d'IPEF, parmi les 65 recrutés chaque année, resteraient au sein du périmètre privilégié d'intervention, et plus vraisemblablement au sein des services de l'État, sur des emplois de cadre supérieur sans jamais accéder à un emploi de cadre dirigeant ou de chercheur ou d'expert de haut niveau.

Si une telle perspective apparaît inacceptable, l'équilibre ne peut être rétabli que par une réduction du recrutement, ou une augmentation du taux d'essaimage dans le privé qui ne peut être envisagée qu'au prix de la mobilisation de moyens spécifiques en appui aux démarches des IPEF concernés.

Le tableau précisant ce scénario est présenté en annexe 7.

C. Trois scénarios dans une hypothèse stationnaire à moyen ou long terme

La mission a esquissé trois représentations possibles d'un flux établi à moyen et long terme de recrutement.

- **Scénario bas : repli sur l'État**

Les IPEF voient leurs débuts de carrière limités aux seuls services de l'État. L'évolution des postes qui leur sont offerts diminue leur employabilité à l'extérieur : entreprises, collectivités et même opérateurs. Peu à peu l'accès des IPEF aux postes de responsabilité se limite à l'administration centrale des ministères de rattachement (plutôt pour les concours externes) et aux services régionaux (de manière partagée), leur part dans les services départementaux continuant à s'éroder (se limitant plutôt à des concours internes et listes d'aptitude). Dans ce scénario, que l'on peut estimer à **45 IPEF par an, et dont en moyenne 30/35 par an** d'entre eux accèdent à des responsabilités dans un périmètre privilégié d'intervention resserré sur l'État, le recrutement du corps devrait être réduit pour se rapprocher du besoin de l'État *stricto-sensu* avec une marge raisonnable de départs vers d'autres employeurs.

Le tableau précisant ce scénario est présenté en annexe.

- **Scénario central : politique volontariste vers les opérateurs et les collectivités**

Une nouvelle économie des débuts de carrière, privilégiant les postes en collectivités et au sein des opérateurs de l'État, maintient l'employabilité externe des IPEF non seulement dans cette sphère publique mais aussi, par essaimage, dans les entreprises. Seuls les besoins des services de l'État *stricto-sensu* continueraient à se réduire au rythme des réorganisations encore à venir de l'État central et territorial. Le besoin de la sphère publique pourrait alors connaître un plus faible repli, sous réserve d'une politique volontariste de facilitation et d'encouragement fondée sur une stratégie de groupe des maisons d'emploi. Cette stratégie est en rupture avec les tendances récentes.

Le besoin pourrait alors être de l'ordre de **55 IPEF en entrée par an, dont une proportion plus importante de recrutements par concours externe (deux tiers externe, un tiers interne)**, dont 40 accèdent à terme à des responsabilités.

Le tableau précisant ce scénario est présenté en annexe.

- **Scénario haut (maintien durable du niveau actuel de recrutement actuel)**

Les conditions d'équilibre du maintien du niveau actuel de recrutement (**65 par an**) ont été décrites au point B ci-avant et sont détaillées en annexe 7.

D. Les transitions

Il y a un paradoxe à évoquer des hypothèses de réduction des flux d'entrée pour un corps dont on dit par ailleurs que sa difficulté majeure se situe dans les âges plus élevés, et non chez les jeunes, qui a connu une cure drastique d'amaigrissement récente dont on perçoit encore mal tous les effets. Dans un contexte général de repyramidage de l'État plutôt favorable au recrutement de cadres A+ plus orientés vers des missions stratégiques et où l'on dit également qu'il faut réorienter les parcours pour permettre d'acquérir auprès d'autres employeurs de meilleures compétences, il est difficile pour les ministères de faire en même temps cet effort d'ouverture et un effort de réduction de leur propre accueil de jeunes IPEF sans risquer de déstabiliser leur propre gestion.

Compte-tenu que la question des recrutements n'est pas cruciale à court terme, le plan d'action proposé ne met pas l'accent sur une réduction du recrutement dans les 5 prochaines années. Le maintien temporaire du *statu-quo* doit toutefois être subordonné à la mise en œuvre effective de mesures permettant d'éviter une dégradation des perspectives d'accès aux emplois de responsabilité ou de chercheur ou expert de haut niveau des ingénieurs qui vont être prochainement recrutés dans le corps. Un suivi annuel par l'instance mentionnée au chapitre 3.6.2 ci-après permettra de mesurer les écarts de la trajectoire par rapport à l'objectif affiché, et de réviser si nécessaire le niveau de recrutement,

3.3.4. Conclusion sur le flux de recrutements

La situation que l'on connaît aujourd'hui est assez paradoxale : elle allie l'héritage d'une relative frilosité à ouvrir les débuts de carrières vers des postes opérationnels au sein des collectivités et des opérateurs de l'État avec un nombre de recrutements pourtant élevé. Dans le même temps, les conditions économiques et de concurrence ont conduit ces dernières années le corps à amorcer un repli vers les ministères.

Si les débuts de carrières ne rendent pas la question des flux de recrutements très sensible immédiatement, et même si l'on intègre le découplage grade-fonction, un nouveau plafond de verre s'est établi au niveau des ingénieurs en chef et tout spécialement pour les hommes. Sans des politiques vigoureuses, cette situation risque d'empirer.

Si l'urgence porte sur le traitement des générations nées entre 1975 et 1980, recrutées avant la réduction des recrutements consécutive à la fusion, il importera aussi d'éviter de constituer à moyen terme de nouveaux engorgements. ce qui suppose de suivre avec attention les paramètres de contrôle de la démographie du corps : nombre de postes de responsabilité potentiellement accessibles dans le périmètre privilégié

d'intervention, taux d'essaimage par voies de recrutement, taux d'accès aux emplois de responsabilité ; et de piloter les recrutements en fonction des tendances observées et du résultat des actions menées.

Une politique volontaire d'un corps de haut niveau tourné vers une grande diversité d'employeurs ne semble pas incompatible avec une réduction progressive de ces recrutements. Cela suppose de conserver un flux significatif de recrutements externes et de se donner les moyens d'une politique volontaire de développement des débuts de carrière dans des postes opérationnels.

Les projections de moyen et de long terme sont cependant très incertaines et il faut manipuler les chiffres, issus de calculs théoriques, évoqués ci-dessus avec une grande prudence, car ils sont sensibles à des évolutions peu prévisibles aujourd'hui et à un facteur que la mission a eu des difficultés à apprécier qui est le ratio entre les recrutements et l'accès aux responsabilités de direction, sujet qui méritera d'être approfondi dans les 5 prochaines années.

La mission préconise donc de n'opérer d'adaptation que par phases, chacune de celles-ci ayant à être mesurée après une évaluation rigoureuse des effets des politiques envisagées.

Une première phase peut être raisonnablement de 5 ans et la mission recommande durant cette période de privilégier l'action pour diversifier les parcours et de stabiliser⁴⁴ les recrutements pour donner toute ses chances à cette ouverture.

Durant ces 5 années les gestionnaires devront renoncer à considérer absolument nécessaire de pourvoir ces postes avec de jeunes ingénieurs sortis d'école et ils auront à admettre qu'il est préférable de les proposer à d'autres catégories, et d'offrir, inversement, des postes plus formateurs aux jeunes ingénieurs (voir plus loin, propositions pour les premiers postes). L'objectif proposé, qui est détaillé ci-après, de cette ouverture, est en effet fort : à échéance de 5 ans, il s'agirait que les postes ouverts en sortie d'école, hors formation doctorale, aux concours externes et aux concours internes réservés aux collectivités et aux opérateurs, représentent la moitié des effectifs concernés, sous réserve que la montée en puissance progressive en confirme la faisabilité.

7. Mettre en cohérence à moyen terme la démographie du corps avec sa vocation et la structure des emplois accessibles dans le périmètre État – opérateurs – collectivités. Évaluer les effets de la nouvelle stratégie d'orientation des parcours des IPEF pendant 5 ans à niveau de recrutement inchangé, sauf si ce suivi appelle à faire évoluer ce niveau plus rapidement.

8. Fixer un objectif quantifié au plan d'action à échéance de 5 ans. L'ordre de grandeur, pour une inflexion significative, consisterait à consacrer jusqu'à 50 %, hors recherche, des postes de sortie d'école (concours internes et externes) aux opérateurs (30%) et aux collectivités (20%).

⁴⁴ Par stabiliser, la mission entend : maintenir un nombre constant ou en diminution maximale cumulée de 10 % durant cette période de 5 ans. Elle ne préconise en aucune manière de compenser l'ouverture de nouveaux parcours par une augmentation des recrutements.

3.3.5. Modifier le mode de recrutement des IPEF à l'X ?

La question a été évoquée de passer d'une sélection des IPEF en sortie de l'X fondée sur le seul rang de classement de sortie à un recrutement fondé sur « note de synthèse+oral » comme c'est aujourd'hui le cas pour l'ENS et à l'AGRO, voire peut-être passer à un système « dossier+oral » pour ces trois écoles. Les promoteurs de cette idée y voient un moyen de mieux s'assurer de la conformité du projet personnel avec les réalités du corps et donc un moyen de prévenir d'éventuels malentendus susceptibles de créer des déceptions ultérieures. Bien entendu, cela n'aurait d'intérêt que si cela pouvait intervenir, comme aujourd'hui, en fin de troisième année. Une sélection en fin de quatrième année présenterait deux difficultés :

- celle, pratique, de mener une telle procédure avec des X éparpillés sur tous les continents dans les nombreuses institutions partenaires de l'École Polytechnique ;
- celle d'intervenir après le recrutement par les entreprises d'une part trop importante des élèves qui auraient pu être motivés par le corps.

Outre l'attachement particulier de l'X à sa logique de classement, une telle initiative n'aurait guère de sens isolément mais devrait plutôt faire l'objet d'une démarche coordonnée pour l'ensemble des corps de sortie de l'X, qui a peu de chance d'intervenir de façon immédiate.

Dans l'attente d'une telle évolution, la question de l'adéquation des motivations au projet du corps reste donc posée. Le discours des « amphi-retape »⁴⁵ s'est déjà beaucoup enrichi ces dernières années par des témoignages et profils de jeunes ayant quelques années d'expérience, dans des domaines variés.

Cependant, aujourd'hui, et on peut le comprendre, ces démarches semblent fortement dominées par la compétition et le souci d'attirer les meilleurs. Le principal message adressé aux élèves est orienté vers le spectre très large et la variété, au sein d'un même parcours, des opportunités qu'il offre : s'il est partiellement juste, il ne reflète pas la réalité des postes qu'ils trouveront en sortie d'école, ce qui peut générer des difficultés ultérieures, mais surtout ils l'entendent comme « *vous ferez ce que bon vous semble, tout est possible, le corps est une auberge espagnole* ». Tenter d'attirer les jeunes par ce message est un leurre et une erreur stratégique : cela ne fait que donner l'image d'un corps manquant de projet. Il serait sans doute plus utile de mieux expliquer les attentes des employeurs et les exigences de ces métiers, l'humilité et l'audace nécessaire pour conduire des projets publics adaptés aux besoins d'une société complexe et de mettre en valeur les profils les plus typiques de ces parcours : bref nous proposons de recentrer cette communication sur le périmètre cohérent constitué par les ministères de rattachement, leurs établissements publics et les collectivités territoriales et de montrer de façon privilégiée les complémentarités des métiers d'opérateurs et de régulateurs qui s'y exercent au sein d'une même conception d'ensemble du service public.

Le jugement par le choix des élèves, mesuré par le rang de classement du dernier intégré, est un baromètre exigeant, parfois désagréable, mais somme toute révélateur qu'il n'est pas utile de casser.

⁴⁵ Séance de présentation du corps aux élèves de l'X.

9. Pour les recrutements à l'École Polytechnique, privilégier à court terme une communication autour d'un projet de corps clarifié, dans le système actuel de sélection sur classement de sortie. Examiner pour le plus long terme de façon conjointe avec les autres corps concernés l'intérêt d'aligner le mode de recrutement sur celui pratiqué pour les élèves de l'ENS et de l'AGRO.

3.4. Adapter la formation et en revoir le pilotage

La formation délivrée à l'entrée dans le corps assure l'articulation entre la politique de recrutement dans le corps et les parcours professionnels initiaux des IPEF. Les orientations retenues pour les parcours professionnels et pour les recrutements définissent ainsi des éléments de cahier des charges de la formation si on veut maintenir une cohérence d'ensemble.

La formation des IPEF a fait l'objet de diverses missions et de rapports récents. Il ne s'agit pas ici de reprendre ces travaux mais, seulement, de préciser quelles sont les conséquences à tirer, sur la formation des IPEF et sur le pilotage du dispositif de formation, d'une mise en œuvre par les ministères des recommandations du présent rapport.

Les recommandations relatives au niveau de recrutement ne conduisent pas à une réduction de la diversité des recrutements. Celle-ci demeurera, sauf modification profonde du recrutement des polytechniciens reportant leur entrée sous statut d'ingénieur élève à la fin de leur quatrième année de formation polytechnicienne. Et avec elle, la difficulté liée à la dualité des enjeux :

- pour une partie du recrutement seulement (les X et les normaliens), transformer des scientifiques en ingénieurs ;
- pour la totalité du recrutement, préparer des ingénieurs à exercer des responsabilités dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques.

Les recommandations du rapport maintiennent aussi l'hétérogénéité des débuts de carrière :

- formation doctorale dans un laboratoire de recherche accompagnée d'une inscription en thèse pour une part significative des concours externes ;
- prise d'un poste opérationnel dans un opérateur, une collectivité territoriale ou éventuellement un service de l'État pour la majorité des concours externes et pour les concours internes.

Enfin, de manière unanime, s'impose le constat de l'ampleur du spectre des disciplines scientifiques et des domaines techniques pertinents pour les nombreuses maisons d'emploi au sein desquelles les IPEF pourront mener leurs parcours professionnels. Il est impossible de concevoir un parcours de formation d'ingénieur couvrant la totalité de ces savoirs scientifiques et techniques. La pluralité des formations techniques offertes est la seule réponse possible à l'exigence de délivrer une formation d'ingénieur à ceux qui n'ont pas engagé ou achevé la leur au moment où ils sont recrutés.

La volonté d'utiliser la période de formation des ingénieurs-élèves et des ingénieurs de travaux reçus au concours interne pour fonder l'unité et l'identité du corps, ne peut pas ignorer les implications de cette triple hétérogénéité.

3.4.1. Les formations techniques

Les compléments de formations initiales devant être suivis par les X et les normaliens ne peuvent déjà pas faire l'objet de formations spécifiques faute d'effectifs suffisants. La réduction des recrutements externes confirmerait, si nécessaire, l'absurdité économique et l'impossibilité pédagogique d'une telle idée. Les IEPEF X et normaliens doivent donc s'inscrire dans des formations techniques existantes, en France ou à l'étranger, dans lesquelles ils sont minoritaires et qui ont été conçues pour répondre aux besoins d'un ensemble d'employeurs potentiels privés et publics.

Les ministères de rattachement ne sauraient donc revendiquer à eux seuls la définition du cahier des charges de ces formations. Ils ont en revanche à vérifier la cohérence et à valider la pertinence des parcours de formations proposés par les ingénieurs-élèves.

Les deux ministères sont à juste titre attentifs au maintien d'un flux adapté de nouveaux entrants dans des filières professionnelles ayant des identités techniques affirmées (souvent ce sont celles qui avaient autrefois des corps spécialisés dédiés : météorologie, aviation civile, systèmes d'information géographique, foresterie) mais aussi des spécialités cruciales comme l'économie agricole par exemple pour lesquelles il peut y avoir un écart entre les vœux spontanés des élèves et les besoins des ministères.

La solution à ces questions se trouve sans doute dans le processus de recrutement, en amont du processus de formation, et des solutions de « marketing » de ces thématiques doivent être trouvées avec les écoles et les maisons d'emplois concernées.

10. En impliquant les écoles et les employeurs concernés très en amont, identifier les cinq ou six filières professionnelles spécialisées (par exemple : météorologie, information géographique, aviation civile, forêt) ou méritant un effort particulier (économie agricole) nécessitant de susciter particulièrement des vocations. Mettre en place, de façon spécifique à ces filières, des produits de communication à l'égard des candidats, puis des élèves (conférences, amphes, visites, stages) susceptibles d'éveiller ces vocations. Promouvoir quelques formations techniques françaises ou internationales particulièrement adaptées.

3.4.2. L'expérience professionnelle préalable à la prise de poste (ex-stage long)

La délivrance d'un diplôme d'ingénieur ne suffit pas à transformer un étudiant en ingénieur. L'exercice du métier d'ingénieur mobilise des connaissances acquises en formation initiale et une expérience qui ne peut être acquise que par la pratique. Le présent rapport recommande de fonder l'employabilité durable de chaque IPEF sur un fil rouge lui permettant d'entretenir et développer une expertise technique particulière.

Avant d'être un cadre supérieur ou un manager, l'ingénieur est un cadre. L'entrée dans le corps des IPEF signifie l'accès immédiat à un statut de cadre supérieur voire à une position de manager. Les contextes organisationnels et sociaux des employeurs

potentiels des jeunes IPEF ne sont plus aussi ouverts à leur reconnaître, en premier poste, une légitimité de cadre supérieur et de manager, sans expérience professionnelle préalable.

Pour toutes ces raisons, il convient que chaque IPEF, avant sa prise de fonction, bénéficie d'une expérience professionnelle d'ingénieur d'une année, confortant et complétant sa formation académique. Les raisons qui avaient conduit le corps des ponts et chaussées à faire effectuer cette expérience professionnelle (dénommée alors « stage long ») en entreprise, et si possible à l'étranger, demeurent.

Cette année de stage ne concerne que les concours externes, les concours internes ayant exercé plusieurs années un métier d'ingénieur. L'inclusion de cette expérience impose de revenir à une prise de poste 3 ans après le recrutement pour les X et normaliens et 2 ans après pour les autres lauréats des concours externes, sauf si cette expérience a déjà été acquise dans leur cursus antérieur de formation d'ingénieur ou n'est pas cohérente avec le projet individuel (notamment recherche). Cette modification de calendrier ne correspond pas nécessairement à une prolongation de la période passée sous statut d'ingénieur-élève.

Ces durées peuvent être ramenées à 2 ans et demi et 1 an et demi si on peut combiner cette expérience avec la mission et la thèse professionnelle du mastère spécialisé dédié à la formation des IPEF, le MS PAPDD.

11. Inclure, dans les cursus de formation des IPEF concours externes qui n'en ont pas encore bénéficié, le principe d'une expérience professionnelle d'ingénieur, si possible en entreprise et à l'étranger, préalable à la prise du premier poste.

3.4.3. La formation aux enjeux et méthodes de l'action publique

Cette partie de la formation est actuellement délivrée conjointement par AgroParisTech-ENGREF et par l'ENPC dans le cadre du mastère spécialisé « politiques et actions publiques pour le développement durable » (MS-PAPDD). Cette formation bénéficie d'une meilleure appréciation des étudiants qui y sont inscrits grâce aux efforts consentis par les deux établissements. Pour la rendre plus attractive il convient que les deux Écoles poursuivent leurs efforts de coordination pour offrir une organisation des lieux de délivrance de cette formation minimisant les déplacements pour les élèves.

Elle n'accueille pas que les IPEF mais aussi les ingénieurs des services techniques de la Ville de Paris et des officiers supérieurs des armées. Il convient d'étudier le moyen d'y accueillir plus largement d'autres fonctionnaires (fonctionnaires territoriaux ou fonctionnaires étrangers) afin d'augmenter la dimension formation par l'échange entre pairs de ce programme, et de le soumettre à une obligation d'amélioration continue pour conserver la satisfaction de clients non-captifs.

L'orientation, proposée par le rapport, vers des parcours professionnels s'effectuant, dès le début de la carrière des IPEF, dans un périmètre large multi-employeur et l'ouverture proposée ci-avant plaident pour une association, par les deux établissements concernés, d'un ensemble de représentants de ces employeurs, commanditaires réels ou potentiels de la formation, à son suivi, son évaluation et son évolution à travers le conseil de perfectionnement de la formation.

Les partenariats avec quelques grandes collectivités territoriales proposés au point suivant pourraient utilement se traduire par leur association à cette formation notamment via l'offre d'études de terrain ou de missions professionnelles.

Une autre modalité d'ouverture de la formation, par une conception modulaire permettant à des fonctionnaires en poste d'en suivre certains éléments au titre de leur formation continue mériterait d'être étudiée par les deux établissements.

12. Consolider la formation existante à l'action publique en l'ouvrant plus largement à d'autres participants et associer d'autres commanditaires à son conseil de perfectionnement et en intégrant certains de ses modules dans une offre de formation continue.

3.4.4. La formation doctorale

Les ingénieurs-élèves doivent continuer à être invités à s'engager dans une formation doctorale. Cet encouragement suppose que les candidats y accèdent le plus rapidement possible après avoir terminé leur formation d'ingénieur et continuent donc à bénéficier donc d'aménagements par rapport au schéma présenté ci-avant : formation d'ingénieur – expérience professionnelle d'ingénieur – formation à l'action publique.

On doit en effet considérer que le travail de recherche mené pour l'obtention du doctorat constituera une première expérience professionnelle préalable à l'accès à une position de cadre supérieur ou manager au cas où l'IPEF-docteur ne poursuit pas une carrière de chercheur et prend un poste en service, opérateur ou collectivité après l'obtention de sa thèse.

Pour ces mêmes IPEF, l'acquisition d'une partie des connaissances acquises par leurs collègues dans le cadre du MS PAPDD relève plus d'actions de formation continue en accompagnement de la prise de poste que du suivi intégral à temps plein d'un mastère. Une modularisation du mastère permettant son ouverture partielle à ce public, ainsi qu'à d'autres fonctionnaires en prise de postes, notamment des fonctionnaires territoriaux mériterait d'être étudiée par les deux écoles.

13. Continuer à faire bénéficier les IEPEF qui souhaitent s'engager dans une formation doctorale de dérogations au schéma de formation de référence. Celles-ci ne doivent pas aller jusqu'à exonérer les X ou les normaliens d'une formation technique en ingénierie.

3.4.5. Le pilotage de la formation

L'article 6 du décret n° 2009-1106 du 10 septembre 2009 portant statut particulier du corps des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts stipule que « *Les ingénieurs-élèves reçoivent un enseignement qui est organisé conjointement dans le cadre de l'Institut des sciences et technologies de Paris par l'École nationale des ponts et chaussées et par l'École nationale du génie rural, des eaux et des forêts de l'Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement.* »

L'arrêté du 27 novembre 2009 relatif à la formation des ingénieurs-élèves des ponts, des eaux et des forêts et au stage de perfectionnement organisé pour les lauréats du concours interne à caractère professionnel en vue de l'accès au grade d'ingénieur des ponts, des eaux et des forêts précise que : « *La formation des ingénieurs-élèves des ponts, des eaux et des forêts est organisée dans le cadre de l'Institut des sciences et*

technologies de Paris (ParisTech) conjointement par l'École nationale des ponts et chaussées et par l'École nationale du génie rural, des eaux et des forêts de l'Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement (AgroParisTech).

Les deux écoles définissent, dans le cadre d'une convention de coopération, les objectifs et les missions partagées ainsi que les moyens mis en commun pour organiser cette formation. Cette convention précise le rôle, en particulier concernant l'affectation administrative et la gestion des ingénieurs élèves, qu'elles souhaitent confier à l'Institut des sciences et technologies de Paris (ParisTech) au titre de cette coopération dans le respect des dispositions spécifiques aux projets communs prévus à l'article 3, 5° de l'annexe au décret du 21 mars 2007 susvisé. »

Or, l'Institut des sciences et technologies de Paris (ParisTech), constitué sous la forme d'un établissement public de coopération scientifique par décret en date du 21 mars 2007 semble voué à disparaître à brève échéance. Il conviendra donc de modifier le décret n° 2009-1106 du 10 septembre 2009 et l'arrêté du 27 novembre 2009 pour y supprimer toute mention relative à l'Institut des sciences et technologies de Paris (ParisTech).

Les ministères devraient exprimer, en tant qu'employeur principal prenant aussi en charge les intérêts des autres employeurs publics potentiels, leurs attentes en termes de compétences et d'expérience attendues à l'issue de la période de formation des ingénieurs-élèves et du stage de perfectionnement des lauréats du concours interne à caractère professionnel ainsi que les limites posées par les contraintes statutaires, sans s'immiscer dans l'organisation pédagogique de la formation.

Les écoles devraient délivrer les éléments de formation à leur charge et apporter aux ministères l'expertise académique requise pour évaluer les formations techniques alternatives à leurs formations d'ingénieur et les projets de formation doctorale, sans assurer la responsabilité d'employeur des ingénieurs-élèves.

Les attributions de l'employeur et du commanditaire de la formation sont :

- piloter et gérer les opérations administratives concernant le recrutement des ingénieurs élèves et les lauréats du concours interne ;
- assurer un conseil individuel aux candidats ;
- piloter le processus de validation des parcours individuels de formation ;
- formaliser les conditions préalables à la titularisation ;
- assurer le secrétariat du comité d'orientation et de validation (COV) pour ce qui relève de la formation des IPEF,
- piloter l'évaluation externe de la formation des IPEF.

Il conviendrait, dans les tâches dévolues au collège de formation des IPEF, de séparer ces missions de ce qui relève des prérogatives des écoles AgroParisTech et École des PontsParisTech :

- Préparer la convention de coopération entre les écoles pour la formation des IPEF ;

- Coordonner l'accompagnement personnalisé des élèves inscrits dans les deux écoles,
- Organiser l'évaluation interne de la formation.

14. Séparer l'exercice, par les ministères, de leurs responsabilités d'employeur et de commanditaire de la formation, et celui, par les écoles, de leurs responsabilités de prestataire de formation.

Si les recommandations ci-dessus étaient retenues, il y aurait lieu de modifier le décret n° 2009-1106 du 10 septembre 2009 et l'arrêté du 27 novembre 2009 pour y décliner les conséquences de l'ensemble des préconisations relatives à la formation et à son pilotage :

- durée de la formation,
- clarification des rôles entre l'employeur – commanditaire et les écoles prestataires – conseils,
- adaptation du vocabulaire (le décret ne parle que « d'enseignement » et de « scolarité »).

3.5. Assurer des parcours multi-employeurs et de spécialités

3.5.1. Renforcer les parcours de spécialités

Il faut concilier le caractère très large du corps avec le fait qu'en son sein, chacun n'a pas vocation à être un généraliste à tout crin, mais doit ancrer sa vie professionnelle dans une pratique cohérente lui apportant une forme d'expertise reconnue et identifiée (contribution à sa reconnaissance, amélioration de son employabilité). Cette expertise peut s'exprimer :

- dans un secteur donné (météorologie, biodiversité, agriculture, transports, etc.)
- dans l'exercice d'un même métier dans divers secteurs : maîtrise d'ouvrage (infrastructures, aménagements, équipements bâtiments) gestion de services publics en réseaux (eau, transports, énergie, vus à la fois du côté du régulateur et du côté de l'opérateur, etc..)

Une note de service du 18 juin 2014 du MAAF sur les parcours des catégories A explicite très bien ces notions :

« 4.1. Qu'est-ce que l'expertise ?

L'expertise désigne un ensemble de savoirs spécialisés, de nature scientifique ou technique, orientés vers l'application pratique. En effet, l'expertise détenue par un agent est déterminée par sa capacité à délivrer des connaissances techniques ou scientifiques visant à éclairer et préparer la décision publique. C'est une aide à la décision dans des situations ou projets complexes dans lesquels le décideur se trouve

confronté à des questions hors de sa portée directe. L'expertise demeure indissociable de « l'expert », agent reconnu apte à la mener à son terme et qui fournira un avis apte à nourrir la décision publique. Cette finalité est ainsi différente de celle de la recherche dont le but premier est la production de nouvelles connaissances techniques ou scientifiques. Toutefois, un chercheur peut être amené à contribuer à des expertises. L'expertise d'un agent est évaluée au regard de trois critères : son niveau de compétence, son type de responsabilité fonctionnelle et de capacité d'intervention, son périmètre de rayonnement. Par conséquent, l'expertise est disjointe de tout élément statutaire et sa reconnaissance ne saurait se limiter aux corps techniques.

4.2. Un dispositif de qualification de l'expertise cohérent avec le ministère en charge de l'écologie.

L'administration identifie des postes à fort contenu scientifique ou technique, destinés à répondre aux besoins stratégiques du ministère en charge de l'agriculture et de ses établissements publics, à un moment et à un endroit donnés. Elle peut ainsi choisir de confier tel ou tel de ces postes particuliers à un expert qualifié.

Un dispositif de reconnaissance des compétences est mis en place. Il vise d'une part à qualifier les experts aptes à occuper les postes du ministère à fort contenu scientifique ou technique, et d'autre part à consolider et valoriser l'expertise technique des agents dans le cadre de parcours qualifiants. Il s'inspire du dispositif de connaissance et d'évaluation de l'expertise scientifique et technique du ministère en charge de l'écologie (« Comités de domaines », pilotés par la Direction de la Recherche et de l'Innovation), dans le but de favoriser les reconnaissances mutuelles, de rechercher les complémentarités et de fluidifier les parcours professionnels des agents, entre les deux ministères et entre les ministères et leurs opérateurs. Trois niveaux de qualification sont possibles, par ordre croissant de niveau de compétence, de responsabilité fonctionnelle et de capacité d'intervention : « spécialiste », « expert », « expert international ». »

Cela suppose d'identifier les maisons d'emploi sectorielles, en évitant de revenir à un cloisonnement, mais en aidant la cohérence des parcours.

Les comités de domaines répondent déjà largement, quand ils existent, à ces objectifs et méritent d'être généralisés et d'avoir une composition élargie aux employeurs qui n'y sont pas associés.

15. Mettre en œuvre sans délai l'extension annoncée au MAAF des comités de domaine et en élargir la composition à l'ensemble des employeurs concernés.

16. Établir au MEDDE-MLETR une circulaire sur les parcours des cadres A analogue à celle du MAAF.

3.5.2. Contractualiser avec les opérateurs de l'État

L'organisation de parcours professionnalisant repose de façon primordiale sur une implication et un engagement des opérateurs de l'État qui doivent en être des parties prenantes directes. Cette question n'est sans doute pas spécifique au corps des IPEF et l'idéal serait sans doute d'ouvrir un dialogue très large avec eux sur ce sujet pour tous les corps concernés. À défaut, le corps des IPEF pourrait utilement constituer un terrain d'expérimentation de cette démarche.

Ce dialogue devrait aboutir rapidement à des accords pluriannuels écrits précisant, et quantifiant, des flux d'entrée et de sortie et des types de postes utiles pour constituer des parcours professionnalisants et faciliter les échanges. Tout en respectant la souplesse nécessaire pour permettre une grande variété de situations et de cas particuliers dépendants des aptitudes individuelles, ces accords devraient comporter des engagements précis concernant la circulation des informations, l'identification commune de viviers et des modalités de rencontres régulières au niveau adéquat (DRH) permettant de faire le point des opportunités.

Ces accords devraient intégrer des objectifs concernant l'ouverture des premiers postes. Il serait souhaitable que la proportion de premiers postes chez les opérateurs atteigne un niveau significatif en 5 ans. Un objectif de 30 % est proposé par la mission.

Comme pour les collectivités, il s'agit de s'assurer que ces premiers postes ne soient pas soumis à trop de contraintes sur les niveaux de responsabilités pour être acceptés et ne pas oublier que le premier demandeur de cette démarche est l'État : ils seront de toutes façons attractifs et formateurs. Une fois un flux significatif établi, des discussions plus approfondies permettront certainement de progresser.

17. Dans le cadre de la politique interministérielle visant à mieux prendre en compte les opérateurs dans les politiques RH des ministères de tutelle et à favoriser la mobilité des fonctionnaires titulaires entre l'État et les opérateurs, établir des accords impliquant les SG, les DG exerçant les tutelles et les opérateurs, au moins à titre expérimental pour le corps des IPEF, sur l'organisation des parcours professionnalisant entre régulateurs et opérateurs et y inclure notamment la déclinaison de l'objectif global qui aura été fixé pour le nombre de postes d'accueil en sortie d'école à échéance de 5 ans (un ordre de grandeur de 30 % paraît un objectif répondant aux inflexions souhaitables).

3.5.3. Contractualiser avec les collectivités locales

Une démarche analogue est indispensable avec de grandes collectivités si l'on souhaite pérenniser des flux significatifs d'échanges. Mais des idées encore plus ambitieuses ont été évoquées.

A. *Un cadre d'emploi inter fonctions publiques ?*

Par un courrier au Premier Ministre du 22 octobre 2012 consacré à la décentralisation, l'UNIPEF avait pris position pour un rattachement de la gestion du corps au chef de corps, indépendamment des secrétaires généraux et avait proposé de « *mutualiser la formation et l'emploi des ingénieurs entre l'Etat les collectivités locales* » et par un nouveau courrier du 26 juin 2014 aux ministres concernés, le président de l'UNIPEF précisait : « *un corps non seulement interministériel mais **inter fonctions publiques*** ».

La mission partage largement les attendus qui introduisent ces propositions.

Ses discussions avec l'UNIPEF ont cependant montré qu'au-delà d'un concept séduisant, la notion de corps inter fonction publiques (il faudrait alors plutôt parler de **cadre d'emploi**) présente des difficultés importantes qui ne lui font pas privilégier à court terme cette voie, qui ne semble pas mûre. La mission recommande donc plutôt d'intensifier des dispositifs conventionnels de nature, dans le cadre actuel, à mettre en œuvre ce qui a été affirmé comme souhaitable depuis des années sans avoir pu être mis en œuvre.

Telle que formulée, la proposition semble n'inclure que les IPEF. En l'état elle ne pourrait donc apparaître pour les ingénieurs territoriaux que comme une volonté hégémonique de préempter les postes les plus intéressants, alors qu'eux-mêmes ont parfois de longs parcours professionnels avant de les atteindre. Elle est donc à sens unique et peu respectueuse des efforts faits par les collectivités pour constituer leurs propres compétences. Ainsi restreinte, une telle proposition ne pourrait donc que susciter immédiatement une très légitime demande de réciprocité : il s'agirait donc de la fusion des corps ou plutôt des cadres d'emploi de la fonction publique territoriale et de l'État, bref d'organiser une fusion entre les ingénieurs en chefs et (futurs) ingénieurs généraux territoriaux avec les IPEF. Une telle perspective implique de s'interroger alors évidemment sur ce qui se passe pour les ingénieurs de travaux. Le président de l'UnIPEF a clairement indiqué qu'en effet, cette proposition devait être interprétée dans un sens de réciprocité. Par ailleurs il est conscient des nombreux obstacles et difficultés qu'un tel projet peut rencontrer.

Les difficultés statutaires d'un corps inter-fonctions publiques, qu'il ne concerne que les IPEF ou s'appuie sur une fusion avec les ingénieurs en chefs territoriaux sont en effet nombreuses, au moins à court terme :

- **Motivation des acteurs concernés.** La mission n'a guère rencontré d'interlocuteurs, au sein des collectivités, qui soutiennent actuellement cette idée. Même si l'intérêt d'améliorer les flux entre l'État et les collectivités locales est reconnu, les collectivités ne se pensent pas comme un bloc et il y a presque plus de similarité dans le fonctionnement collectif des statuts de la fonction publique territoriale avec les accords de branche dans certains domaines du droit du travail qu'avec la gestion de l'État, qui se conçoit comme un employeur unique. À tort ou à raison, les collectivités ne peuvent donc spontanément accepter, dans une fusion des statuts avec l'État, que des contraintes supplémentaires, dont elles ne veulent certainement pas, leur soient imposées.
- **Complexité de gestion.** Le corps des IPEF connaît aujourd'hui les difficultés du quotidien d'une gestion partagée entre deux maisons d'emploi jumelles. Une gestion d'un corps interministériel, qui impliquerait de ce fait nécessairement directement un troisième ministère, celui de l'intérieur (DGCL) et un ensemble de collectivités locales des diverses échelles territoriales (communes, départements, régions), paraît connaître a priori de lourds handicaps pour avoir l'opérationnalité nécessaire et risque au final d'être une coquille vide et renvoyant chaque employeur ou maison-mère à ses propres préoccupations. La faisabilité de la gestion des CAP, par exemple, mériterait en tout état de cause d'être étudiée en grand détail.
- **Disparité des régimes** des ingénieurs territoriaux et des ingénieurs de l'État. Les grilles de la fonction publique sont en cours de refonte et certaines disparités salariales pourraient s'estomper. Il conviendrait cependant, de surcroît, de surmonter la question de la disparité de traitement des « sorties de postes » par exemple : le retour en affectation provisoire au centre de gestion se fait sans aucune prime, par exemple, situation qui est certes très stimulante pour rechercher au plus vite une solution, mais que bien peu d'ingénieurs de l'État, qui bénéficient, en l'attente d'une nouvelle affectation, d'un niveau de prime de base seraient susceptibles d'accepter. Quant à supposer que la situation des ingénieurs territoriaux puisse à l'inverse s'aligner pour ces dispositions sur ceux de l'État, c'est introduire dans un contexte déjà difficile de cohésion des divers corps de la fonction territoriale un traitement spécifique qui semble hors de propos.

- **Isolement de la démarche** par rapport à des objectifs plus larges. Il paraît difficile d'envisager une telle option au niveau des IPEF et des ingénieurs en chefs sans traiter de façon similaire les autres corps et grades d'ingénieurs des deux fonctions publiques. Le périmètre proposé pour cette expérimentation mériterait sans doute, si cette idée prospérait d'être élargie, même pour une expérimentation.
- **Difficultés similaires n'introduisant guère de complémentarités.** L'idée selon laquelle les collectivités seraient en déficit de personnels compétents et l'État en pléthore est simpliste. Si elle avait une réalité il y a une vingtaine d'années, et si, à l'époque, une stratégie d'alliance plutôt que de confrontation aurait honoré l'État, aujourd'hui, les collectivités affrontent d'autres enjeux. Leurs effectifs ont été recrutés, formés, et la question des seniors s'y pose en de mêmes termes que pour l'État, les contraintes budgétaires y étant par ailleurs similaires.

Une telle réforme n'est donc pas mûre aujourd'hui et les travaux la concernant doivent se poursuivre afin de s'assurer de sa faisabilité et de son intérêt pour toutes les parties concernées.

18. Lancer avec les collectivités et les organisations représentatives des IPEF et des ingénieurs en chef territoriaux une étude des avantages et inconvénients et des moyens éventuels d'envisager un cadre d'emploi commun inter fonction publique du corps des IPEF et du corps des ingénieurs en chef territoriaux.

B. Une phase préalable indispensable de travail en commun

Même si l'objectif de rapprochements statutaires peut à tout moment s'accélérer à l'occasion d'un projet plus vaste, il n'y a pas lieu de l'attendre pour avancer et toutes les habitudes de collaborations qui auront pu s'instaurer seront en tout état de cause utiles. La mission propose des pistes de progrès dans le cadre des statuts existants et des mesures permettant à court terme, sous réserve d'avoir la volonté de le mettre en œuvre, une amélioration significative.

Il s'agit de travailler sous forme d'accords de principe bilatéraux, induisant une réciprocité, sur la facilitation de parcours partagés entre une vingtaine de grandes collectivités intéressées et l'État et ses opérateurs. Ces grandes collectivités peuvent être essentiellement des régions, des départementaux ou des métropoles ou des syndicats gérant les services urbains (eau, assainissement, déchets, transports) de grandes métropoles.

Ce travail est difficile. Chaque employeur ne peut ouvrir que des flux très faibles (un tous les ans ou tous deux ans) et le coût de l'ingénierie d'accompagnement peut sembler disproportionné à l'enjeu. C'est donc un pari pour amorcer, dans les meilleures conditions possibles, et mettre en place les outils nécessaires, dont on suppose qu'un développement plus important pourra se faire à coût marginal ensuite.

Là encore, des accords limités aux IPEF ne sont pas une solution adéquate à terme, mais ce sujet particulier est sans doute un bon laboratoire d'expérimentation de rapprochements plus larges.

Le dialogue avec les collectivités ne manquera pas de faire ressurgir nombre de questions pratiques qui devront trouver une solution : aujourd'hui, par exemple, proposer un poste en sortie d'école suppose de fournir, sans assurance d'avoir

finalement quelqu'un qui candidate, en décembre des postes pour une prise de fonction en septembre suivant. Peu de collectivités peuvent accepter de geler au recrutement pendant une si longue durée un poste qui est souvent par ailleurs l'objet de plusieurs candidatures internes, les postes proposés aux IPEF en sortie de formation étant évidemment très attractifs pour beaucoup d'autres ingénieurs.

La mission préconise cette relation directe avec les collectivités plutôt que des accords institutionnels avec des associations de collectivités. Il s'agit en effet ici de régler des cas spécifiques, entre autorités directement en charge de la gestion des ressources humaines, et non d'établir des principes généraux. Par ailleurs, pour ce qui concerne les IPEF en particulier, les collectivités susceptibles d'être intéressées ne sont pas très nombreuses. En revanche une bonne information sur ces démarches auprès des associations paraît indispensable pour éviter tout malentendu.

Il convient bien entendu d'alimenter ce flux pas seulement, bien au contraire, par les sorties d'école, qui revêtent un caractère particulier par leur processus d'affectation. Pour cela il faut notamment modifier radicalement les messages délivrés par le dispositif d'accompagnement et d'orientation des cadres supérieurs (IGRH et IGAPS pour l'essentiel).

La réciprocité impose que l'État se prépare de son côté à accueillir des ingénieurs territoriaux et définissent, avec les collectivités concernées, les modalités d'accueil de ces ingénieurs ainsi que celles de leur retour chez leur employeur d'origine.

19. Établir avec de grandes collectivités des accords bilatéraux de collaboration exprimant la volonté commune de faciliter les parcours croisés de cadres supérieurs techniques, dont notamment le recrutement de jeunes IPEF en collectivité et l'accueil symétrique dans les services de l'État d'ingénieurs en chef territoriaux. Intégrer dans ces accords la déclinaison de l'objectif qui aura été fixé d'ouvrir une partie des premiers postes, au sein des collectivités, à échéance de 5 ans (un objectif de 20 % répondrait à l'enjeu de réorientation souhaitable).

20. Inciter, lors des entretiens d'orientation, les ingénieurs en poste au sein de l'État à tenter l'expérience en collectivité. Encourager le développement de réseaux de correspondants en collectivités locales. Fournir aux ingénieurs généraux en charge de l'orientation la liste de ces correspondants en collectivité et organiser des réunions de travail régulières avec eux.

3.6. Fluidifier les parcours

3.6.1. Stabiliser les flux de chercheurs et en améliorer la gestion prévisionnelle

Le statut du corps reconnaît la possibilité et la légitimité pour les IPEF d'occuper des fonctions de recherche, d'étude et d'expertise. Des parcours professionnels de chercheurs sont donc possibles au sein du corps. Les nombreuses dimensions scientifiques des enjeux que les ministères, et les autres employeurs publics du périmètre privilégié d'intervention, auront à prendre en charge dans les décennies qui viennent justifient que de tels parcours soient reconnus et encouragés.

Les parcours de chercheurs ne se gèrent pas comme des parcours d'ingénieurs. Des obligations d'évaluation périodique par les pairs s'appliquent statutairement aux corps de chargés de recherche et directeurs de recherche. Les ingénieurs qui s'engagent dans des parcours de chercheurs devraient être soumis à cette même obligation. Le toilettage statutaire appelé par les recommandations de ce rapport devrait être l'occasion de rendre cette obligation statutaire.

Mais, surtout, ces parcours doivent être gérés activement. Faut qu'une telle gestion ait été mise en place suffisamment tôt, des établissements d'enseignement supérieur et des écoles ont accumulé un stock d'IPEF seniors qui se révèlent être des chercheurs n'ayant pas réussi à atteindre un niveau d'excellence internationalement reconnu. Cette situation devient de plus en plus pénalisante dans un contexte où les exigences de réduction de l'emploi public et de maîtrise de masse salariale atteignent les établissements d'enseignement supérieur et les organismes de recherche placés sous la tutelle des ministères de rattachement :

- la capacité à embaucher des jeunes IPEF chercheurs, pouvant potentiellement mener jusqu'au meilleur niveau une carrière prometteuse, est conditionnée à la libération d'emplois par des seniors ;
- la rémunération élevée des IPEF, comparativement à celle des chercheurs des autres corps, appellera de plus en plus une contrepartie en termes d'excellence scientifique ou en par d'autres formes de plus-values (capacité d'innovation articulée au monde économique, etc.).

La mission préconise donc de renforcer le suivi des chercheurs et de formaliser un rendez-vous d'orientation assez précoce.

21. Continuer à offrir l'opportunité de carrières de chercheurs et d'experts de haut niveau. Subordonner la poursuite de telles carrières à une validation périodique et organiser la réorientation précoce (10 ans maximum) de ceux qui n'atteindront pas à la reconnaissance internationale souhaitée.

3.6.2. Mieux organiser les viviers

La compétition qui s'organise pour les postes de responsabilité et le rééquilibrage souhaité en faveur des femmes nécessite que soit organisé au niveau des chacun des secrétariats généraux un vivier partagé qui permette de détecter et suivre les jeunes à haut potentiel, d'encourager et de faciliter leur mobilité et de leur procurer des conseils adaptés en accordant une attention particulière aux femmes, Cela suppose que les temps partiels ne soient pas considérés comme une période de sous investissement dans la carrière professionnelle mais comme une adaptation permettant de concilier vie professionnelle et familiale,

Répondre au cahier des charges des recruteurs et s'adapter à l'évolution de leurs demandes suppose une gestion plus fine des parcours des IPEF du vivier en relation avec les aspirations des intéressés. En amont du vivier des cadres dirigeants aujourd'hui structuré et géré par le SGG, les ministères doivent entretenir, comme ils le font déjà, un vivier pour l'accès à des premiers postes de responsabilité.

22. Motiver des femmes le plus en amont possible (lycée, classes préparatoires, écoles de formation initiale, écoles de formation des IPEF) puis leur offrir, au moins temporairement, dès les premiers postes, un accompagnement individuel spécifique destiné à faciliter leur accès à des responsabilités, même relativement jeune comme c'est le cas actuellement. Valoriser le fait que travailler à temps partiel n'est pas un obstacle à la prise de responsabilité.

3.6.3. Renforcer l'accompagnement professionnel et la formation continue

De l'avis des interlocuteurs rencontrés, la clef de la gestion de l'encadrement supérieur consiste à coupler une gestion individualisée des agents, graduée selon les enjeux, et une GPEC générale. Même si l'administration ne peut réserver la même attention à chacun, il serait utile que chaque IPEF bénéficie d'une gestion individuelle de sa carrière et d'un accompagnement individuel de façon à développer son employabilité au niveau d'un marché du travail devenu multi-employeur, dans lequel l'État ne joue plus un rôle hégémonique. Compte tenu de la diversité des individus et des profils ainsi que de la multiplicité des compétences, il ne s'agit pas de proposer des parcours préétablis à des IPEF, quand les gestionnaires eux-mêmes estiment ne pas être capables de réaliser une gestion prévisionnelle au-delà de 3 à 6 mois, sauf pour des postes à profil très spécifiques, mais plutôt d'aider à l'ouverture de ces parcours.

23. Renforcer l'aptitude des ingénieurs généraux chargés de l'orientation des cadres supérieurs concernant les possibilités d'emplois hors État.

24. Étendre au MAAF la fonction de chargé de mission spécialisé pour le corps des IPEF.

Si les dispositifs de formation continue sont très développés, il n'est pas sûr que les IPEF y aient recours de façon intensive et qu'ils les trouvent adaptés à leurs besoins. Aucune donnée n'existe sur cette question particulière et la mission n'a pas eu le temps d'investiguer par enquête ce sujet, qui mériterait de l'être.

Les travaux menés par la mission sur les parcours professionnels des IPEF et les orientations proposées conduisent à mettre en avant deux interrogations relatives :

- à la préparation et l'accompagnement à l'accès à des responsabilités de cadre dirigeant au sein du périmètre privilégié d'intervention, élargi aux opérateurs et collectivités ;
- à la préparation aux réorientations professionnelles qu'impose l'adaptation de la démographie du corps à l'évolution des besoins en cadres dirigeants du périmètre privilégié d'intervention.

Le ministère de l'équipement avait mis en place en 1987 une formation spécifique, délivrée par l'École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE), à l'intention de ses cadres supérieurs accédant à un emploi de cadre dirigeant : le cycle supérieur de management de l'équipement. Ce cycle était aussi ouvert à quelques cadres issus d'autres ministères, dont notamment le ministère de l'agriculture. Depuis 2010 a été mise en place une nouvelle formation : le cycle supérieur du développement durable.

25. Vérifier que le cycle supérieur du développement durable demeure une réponse adéquate de préparation et d'accompagnement à l'accès à des responsabilités de cadre dirigeant dans le contexte d'une politique interministérielle visant à mieux prendre en compte les opérateurs dans les politiques RH des ministères de tutelle et de la mise en œuvre, commençant par le corps des IPEF, d'une gestion des parcours dans un périmètre privilégié d'intervention, élargi aux opérateurs et collectivités.

Si les ministères de rattachement décident d'engager une politique active de soutien à la reconversion professionnelle et l'essai de plusieurs dizaines d'IPEF par an sur les prochaines années, la question peut être posée de la mise en place d'une formation en appui ou en accompagnement des efforts individuels des IPEF qui seront incités à quitter les ministères et le périmètre privilégié d'intervention.

Si l'expérience acquise dans un domaine peut être utile lors de l'abord d'un nouveau secteur, elle peut aussi être bien mauvaise conseillère. La compréhension de la nécessité d'approfondir les domaines nouveaux comme on l'a fait de ceux que l'on connaît bien n'est pas nécessairement spontanément partagée ; la facilité apparente procurée par l'expérience induit parfois une sorte de prétention à la compétence sans effort d'appropriation qui est aux antipodes de l'esprit d'humilité et de pragmatisme de l'ingénieur.

L'ENPC, via sa filiale dédiée, a une expérience d'envergure internationale, des formations exécutives visant à préparer des cadres supérieurs à accéder, à l'issue d'une première partie de carrière, à des postes de cadre dirigeant du secteur privé : l'« *executive MBA* ». Organisées pour être suivies en parallèle du déroulement de sa carrière professionnelle, ces formations onéreuses s'adressent à des cadres souvent engagés dans une démarche de changement d'employeur après l'obtention du diplôme.

La compétence disponible en ingénierie pédagogique répondant à ces enjeux pourrait être sollicitée pour étudier l'opportunité et la faisabilité d'un programme spécifique temporaire d'appui à la reconversion d'IPEF, notamment ceux recrutés en excès au début des années 2000.

26. Engager avec l'appui de l'ingénierie pédagogique disponible l'étude d'opportunité et de faisabilité d'une formation temporaire d'appui à la reconversion et à l'essai de IPEF.

3.6.4. Organiser les troisièmes carrières et l'emploi des seniors

Les parcours professionnels des IPEF sont pénalisés par une structure démographique comportant un nombre élevé de seniors. Cette difficulté structurelle ne pourra pas être réduite à court terme par des mesures coercitives.

L'État ne peut pas afficher une politique visant à « se débarrasser de seniors en surnombre » alors même que par ailleurs, hors fonction publique, il « encourage l'embauche et le maintien dans l'emploi des seniors, qui bénéficient de dispositifs spécifiques. »⁴⁶

⁴⁶ <http://www.emploi.gouv.fr/thematiques/mesures-seniors>

Il faut cependant reconnaître que l'État, employeur, a une bien surprenante façon de gérer les effectifs pléthoriques de seniors qui alourdissent fortement ses masses salariales, notamment lorsqu'il s'agit, comme c'est le cas des IPEF, de cadres supérieurs ou d'anciens cadres dirigeants. Non seulement les dispositifs d'incitation à des départs anticipés sont contrecarrés par des dispositions multiples incitant ces cadres à rester le plus longtemps possible. Juridiquement, il ne peut agir qu'avec circonspection, hors promulgation d'une loi de dégageant des cadres. Il ne peut en effet ni mettre ses agents à la retraite d'office avant qu'ils n'aient atteint la limite d'âge, ni pénaliser financièrement les agents qui continuent à travailler au-delà de l'âge d'ouverture des droits, ce motif ne faisant pas partie des critères de modulation des régimes indemnitaires. Et toutes les réformes des retraites passées et à venir viseront à prolonger la durée d'activité des agents et la question de la pyramide des âges ne se pose pas que pour les IPEF.

Les seules mesures de dégageant des cadres qui peuvent être actuellement mises en œuvre sont des aides au départ : aides matérielles et aides méthodologiques à la reconversion, à l'exemple de celles dont bénéficient les personnels militaires, et notamment les officiers supérieurs et généraux, depuis plusieurs années.

La mise en œuvre de telles mesures introduit une tension entre divers objectifs potentiels :

- réduire les effectifs et la masse salariale,
- maîtriser le volume des pensions,
- fluidifier les parcours professionnels.

Le présent rapport se concentre d'abord sur les mesures de gestion des carrières permettant de tirer le meilleur parti des compétences et de l'expérience des IPEF seniors.

Le rééquilibrage démographique ne pourra trouver une solution que via une évolution de l'équilibre des incitations, entre celles qui doivent légitimement permettre aux agents d'atteindre, ou approcher, la durée croissante de service exigée pour bénéficier d'une retraite à taux plein, et celles qui doivent viser à faire partir en retraite avant l'âge de radiation des cadres des agents objectivement en surnombre. Les exigences du retour à l'équilibre des finances publiques et l'équité sociale au sein de la fonction publique conduisent à inviter les ministères de rattachement à explorer une approche qui ne s'appuie pas uniquement sur des aides financières au départ, nécessairement élevées pour contrebalancer les incitations à rester, mais sur la mise en place conjointe de mesures raisonnables d'incitation au départ et de suppression des incitations financières progressives à rester au-delà de l'âge minimum requis pour partir en retraite.

A. Retrouver des postes opérationnels de fin de carrière

Le corps des IPEF est héritier de corps ayant fait de l'accès à des fonctions de responsabilité élevées (sous-directeur et directeur départemental notamment) avant 40 ans un élément de son attrait. La réussite dans ces fonctions de la majorité des agents ayant bénéficié d'une telle politique interdit de revenir sur celle-ci et de se donner comme objectif de retarder volontairement l'âge d'accès des IPEF aux postes de responsabilité de l'administration.

Pour autant, l'expérience et les compétences des IPEF seniors peuvent être valablement utilisées sur des postes de responsabilité. Or le lien introduit par les emplois fonctionnels entre le classement de l'emploi et la rémunération de son titulaire peut rendre difficile la nomination d'IPEF seniors (IGPEF) sur ces emplois.

27. Accompagner la diminution du nombre de directions régionales (DREAL et DRAAF) dans le cadre de la réforme territoriale pour positionner, avec un classement approprié et une doctrine de nomination adéquate, les emplois de directeur des directions régionales des nouvelles grandes régions en emplois de débouché.

B. Mieux gérer les transitions professionnelles

Le déséquilibre structurel entre les positions de responsabilité accessibles aux IPEF et le nombre de candidats potentiels ainsi que la généralisation de mandats de durées déterminées sur les emplois à responsabilité (emplois fonctionnels de l'État et des collectivités territoriales et emplois de direction des opérateurs) soumettent les parcours professionnels à un risque généralisé de périodes de transition professionnelle.

Il faut donc se préparer à gérer, de manière permanente, un volant d'IPEF sortant d'un emploi de responsabilité sans être aussitôt nommés sur un autre emploi de même nature. Cette situation, qui sera de moins en moins exceptionnelle, surtout dans le cadre de la stratégie de présence dans un périmètre élargi proposée au chapitre 3.2.2.

L'administration est en droit d'attendre des cadres dirigeants concernés une capacité à redéfinir leur projet professionnel et à prendre toutes initiatives pour le concrétiser. Mais elle ne peut pas laisser reposer entièrement sur les individus et leur capacité d'initiative le poids de l'ajustement exigé par le système qu'elle a mis en place.

L'administration doit donc s'obliger à assurer à tous les cadres en transition un accueil digne manifestant sa responsabilité d'employeur par rapport à ces agents, dédramatisant une situation qui ne doit pas être stigmatisante, et accordant une aide logistique et méthodologique au repositionnement. L'exercice de cette responsabilité d'employeur s'étend naturellement à tous les IPEF en poste dans des structures incluses dans le périmètre de la stratégie retenue, qu'elles soient internes à l'État (autres ministères, opérateurs) ou externes (collectivités, opérateurs des collectivités, institutions internationales, etc.).

28. Mettre en place un « pack retour » à destination de chaque cadre dirigeant en sortie d'emploi à responsabilité. Ce pack comprendrait des prestations matérielles logistiques : bureau, téléphone, ordinateur, etc., ainsi que des dispositifs d'accompagnement, individuels et collectifs, à la redéfinition des projets professionnels et à la recherche de nouvelles positions. Ces dispositifs pourraient être externalisés en tout ou en partie.

C. Valoriser, de manière permanente, les compétences des seniors sur des emplois autres que de responsabilité managériale

Aucun dispositif d'accompagnement ne permettra à la population concernée de résoudre par son seul entregent un problème structurel, prévalant non seulement au sein de l'État stricto-sensu mais aussi dans l'ensemble du périmètre élargi État – opérateurs – collectivités.

L'État doit, de fait, reprendre tous les IPEF sortant d'un détachement interne (emplois fonctionnels) ou externe et les rémunérer. Il a donc intérêt à se mettre en situation d'utiliser au mieux leurs compétences et expérience.

Il serait très intéressant d'étudier à partir de l'exemple d'organismes publics français, étrangers ou internationaux, les principes d'organisation, d'exercice des responsabilités, de management et de culture professionnelle qui fondent l'existence de parcours professionnels de spécialistes ou experts de haut niveau suffisamment épanouissants pour que des cadres supérieurs n'aient pas comme principale ambition de les quitter pour accéder à des responsabilités de management.

Les difficultés actuelles imposent toutefois des réponses plus immédiates.

Les conseils généraux, soumis comme toutes les structures de l'administration à des plafonds d'emplois décroissants ne peuvent pas absorber tous les seniors qui souhaitent les rejoindre non plus que tous les cadres dirigeants en situation de transition professionnelle.

Des priorités conjoncturelles, comme la gestion des impacts sur les services régionaux de la réforme territoriale ou la fusion d'opérateurs peuvent justifier la création d'emplois temporaires et le recours à des gestionnaires de transition ou consultants internes puisés dans des viviers de cadres dirigeants n'exerçant plus de responsabilités hiérarchiques.

Par ailleurs, dans la plupart des structures de l'administration, la mise sous tension des managers opérée par la diminution permanente des effectifs et des moyens conduit à trop souvent laisser en jachère des tâches importantes mais non urgentes comme les activités de veille, de parangonnage, de réflexion méthodologique, d'implication dans les processus de consultation menés par d'autres organismes, etc. Le recours à des cadres expérimentés situés hors hiérarchie peut être une façon adaptée de couvrir ces besoins.

29. Chaque secrétariat général devrait engager, en relation avec les directions métiers et des représentants de ses services déconcentrés, une démarche d'identification des missions temporaires ou hors hiérarchie pouvant être utilement confiées à des cadres dirigeants n'exerçant plus de responsabilité managériale, dans l'esprit des emplois fonctionnels de chef de projet ou expert de haut niveau. La réforme des services régionaux doit être saisie comme opportunité d'une telle approche hors des administrations centrales.

L'État dispose de plusieurs structures dont le CGAAER et le CGEDD en mesure d'effectuer pour son compte non seulement des missions d'inspection générales mais aussi de d'expertise, d'audit, d'étude, de conseil, d'évaluation, d'appui et de coopération internationale, voire de médiation.

Il n'en va pas de même des collectivités territoriales. Au mieux, les plus grandes d'entre elles disposent d'une structure de taille limitée capable de mener seulement des missions d'inspection générale. Or l'étendue et l'importance des compétences qui leur ont été confiées et la taille et complexité de projets qu'elles mènent induisent des besoins, non-couverts à ce jour, d'expertise, conseil et évaluation auxquels des IPEF seniors, dont notamment des membres des deux conseils généraux, pourraient répondre.

Les conseils généraux peuvent déjà intervenir pour le compte d'une collectivité territoriale mais sur saisine du ministre compétent auquel l'exécutif de la collectivité doit s'adresser. Ce passage par le ministre apparaît aujourd'hui dissuasif, mais ce n'est sans doute pas la raison la plus importante. La question générale de ces missions n'a guère été approfondie et mériterait de s'y pencher, notamment pour constituer au minimum des missions conjointes, qui pourraient être un premier pas de collaboration.

Dans une période où tous les acteurs publics se trouvent en tension sur leurs ressources, il apparaît raisonnable d'envisager une mutualisation large d'une fonction qui suppose l'indépendance de l'expert par rapport à son commanditaire et à son employeur. C'est pourquoi la mobilisation des compétences et expériences des IPEF seniors pour des missions d'expertise, conseil et évaluation au bénéfice des collectivités territoriales peut être envisagée à la condition que la collectivité puisse saisir elle-même directement les conseils généraux concernés. Inversement, les conseils généraux devraient, à effectifs constants, pouvoir accueillir des agents de la fonction publique territoriale, qui leur apporteront leur expertise et leurs savoir-faire.

30. Ouvrir l'expertise des conseils généraux aux collectivités territoriales. Pour de telles missions, les conseils généraux pourraient mobiliser non seulement leurs membres mais aussi d'autres cadres expérimentés dont les compétences et l'expérience sont en relation avec le sujet de la mission et dont ils peuvent assurer la neutralité et l'indépendance du conseil. L'idéal serait qu'à effectifs constants, les conseils généraux puissent accueillir, comme membres à part entière, des agents expérimentés de collectivités territoriales qui leur apporteraient une meilleure diversité de regards et d'expériences.

D. Prendre des mesures exceptionnelles pour réduire, transitoirement, l'acuité d'une situation non anticipée.

Les exigences de traçabilité et de redevabilité de l'usage des ressources publiques interdit maintenant que des agents de l'État soient mis gracieusement, de manière temporaire, à la disposition de structures extérieures à l'État, même chargées d'une mission d'intérêt général.

De nombreuses structures à but non lucratif en charge de missions d'intérêt général pourraient valoriser, au bénéfice global de la collectivité, les compétences et l'expérience de cadres supérieurs ou dirigeants publics. Force est de constater que la mise à disposition contre remboursement accompagnée d'une subvention compensatoire ne fonctionne pas. Sans remettre en cause l'interdiction de mise à disposition gracieuse de fonctionnaires auprès de structures sans but lucratif chargées de mission d'intérêt général, des solutions semblent à rechercher dans le cadre de la réflexion sur les départs en retraite. Un départ d'un agent plus précoce pour prendre une telle responsabilité pourrait faire l'objet d'un accord conventionnel tripartite entre la structure, l'intéressé et le ministère intégrant un financement incitatif.

E. Étudier un mécanisme d'incitation au départ en retraite

Pour proposer des mesures financières d'incitation au départ, il convient de faire un bilan des dispositifs existants comme l'indemnité de départ volontaire instituée par le décret n° 2008-368 du 17 avril 2008, ou comme les dispositifs dont bénéficient les militaires en application de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions

concernant la défense et la sécurité nationale : pension afférente au grade supérieur, promotion fonctionnelle, pécule d'incitation au départ.

L'idée générale que préconise la mission est de mettre en place un double dispositif à partir de l'âge où le départ en retraite est possible :

- d'une part une prime de départ, calculée de façon dégressive de 62 ans à 67 ans pour des IGPEF ;
- d'autre part un ensemble de mesures de réductions des avantages à repousser l'âge du départ. Parmi celles-ci, par exemple la question des carrières mixtes public-privé et du cumul des pensions tout en pouvant continuer à accumuler des trimestres sur la pension de l'État mérite une attention particulière.

31. Réduire les avantages à repousser la date de départ en retraite. Mettre en place parallèlement une prime incitative au départ, dégressive depuis la date à partir de laquelle le départ en retraite est possible jusqu'à la date limite maximale de ce départ. Envisager, en raison de l'encombrement particulier des effectifs de cette tranche d'âge, la mise en œuvre expérimentale de ce dispositif pour les IPEF.

3.7. Améliorer la gouvernance

La mission ne préconise pas de confier la gestion du corps au chef de corps en lui rattachant le CEIGIPEF. Elle considère que le CEIGIPEF doit rester sous l'égide des 2 secrétaires généraux.

Elle préconise, comme détaillé ci-dessus, un plan d'actions sur 5 années pour assurer la réalité d'une ouverture des carrières aux opérateurs de l'État et aux collectivités.

Pour ce plan elle propose que soient constitués ou développés à partir de l'existant :

- une équipe opérationnelle stratégique pour la mise en œuvre du plan d'action sous l'autorité directe des 2 secrétaires généraux, étroitement articulée avec le CEIGIPEF ou éventuellement par évolution de celui-ci, en faisant alors évoluer son rattachement hiérarchique ;
- une instance stratégique d'orientation et de pilotage du plan d'action, placée sous la présidence du chef de corps, avec les deux secrétaires généraux, associant toutes les parties prenantes du projet, agissant en coordination étroite avec la COS ou procédant d'une évolution de celui-ci.

La mission n'a pas vocation à se prononcer sur le détail de la façon dont ces instances sont susceptibles d'être constituées, mais elle insiste sur le fait que, quel que soit le choix organisationnel, ces deux fonctions sont aujourd'hui manquantes.

Elle attire aussi l'attention sur le fait que les propositions faites ici dans le cadre spécifique de la gestion des IPEF peuvent trouver un intérêt pour des populations plus larges, auquel il conviendrait de réfléchir, tout en veillant cependant à ne pas diluer l'action dans une démarche trop lourde et de ne pas prendre trop de temps avant de

lancer un dispositif, dont le caractère limité pourrait être somme toute acceptable, sans doute, pour une première période d'action pionnière de 5 ans.

3.7.1. L'équipe opérationnelle

Le rôle du CEIGIPEF est aujourd'hui de pure gestion et ce rôle est bien tenu, dans la limite des outils dont il dispose.

La synergie instaurée entre les maisons d'emploi à qui est confiée conjointement la gestion du corps est fragile. Chacune est tournée naturellement vers la satisfaction de ses besoins en tant qu'employeur.

Il est proposé de conserver ce dispositif commun et de le compléter pour la prise en charge de nouvelles fonctions, directement en lien avec le plan d'action proposé pour les 5 ans à venir.

Ce plan d'action suppose en effet, pour fonctionner, de disposer d'un portage opérationnel. Il s'agit de développer une équipe dont les missions seraient :

- suivi de la démographie du corps et des parcours et réflexion prévisionnelle afférentes (incluant le développement des études et des bases de données adaptées),
- préparation puis gestion des accords avec les opérateurs de l'État et les collectivités proposés.

Il conviendrait d'intégrer à cette équipe les chargés de mission spécialisés IPEF (poste existant au MEDDE-MLETR et à créer au MAAF) et lui donner le rôle de représentation des 2 ministères concernant la formation en lui affectant le directeur du collège de formation. Le pilotage de cette mission suppose qu'elle soit dirigée par un responsable occupant un emploi fonctionnel (sous-directeur ou chef de service, directeur de projet) rattaché directement aux deux secrétaires généraux. La question de procéder à la mise en place de cette mission par un développement du CEIGIPEF peut se poser, mais cela suppose un changement de son rattachement hiérarchique, alors que pour les fonctions de gestion quotidienne son lien avec le niveau de sous-direction est très utile.

32. Constituer une équipe opérationnelle stratégique de mise en œuvre du plan d'action sur 5 ans pour l'ouverture des parcours des IPEF avec les collectivités et les opérateurs. Elle doit être pilotée par un cadre rattaché aux secrétaires généraux, sur emploi fonctionnel. Elle peut éventuellement procéder d'une évolution du rôle et du rattachement du CEIGIPEF.

3.7.2. Confier au chef du corps le pilotage stratégique et l'animation du plan d'action

Le dispositif de gestion du corps actuel ne poserait pas de difficultés si les maisons d'emploi étaient en mesure de proposer aux cadres qu'elles ont recruté des emplois à la hauteur de leurs compétences mais tel n'est pas le cas dans un contexte d'attrition généralisée des postes de responsabilité, du fait de la succession des réformes en cours dans la fonction publique d'État.

Comme rappelé au chapitre 2, la cour des comptes avait proposé que la gestion du corps soit confiée au chef du corps, qui n'a pas actuellement de rôle opérationnel dans ce domaine, et les réponses des deux ministres concernés avait été clairement défavorables à cette option. L'option proposée par la cour des comptes n'est pas exempte de difficultés : la crainte clairement exprimée par plusieurs interlocuteurs des maisons d'emploi serait que cela favorise une gestion purement corporatiste voire trop soumise au poids des réseaux personnels, en décalage avec la nécessité d'afficher des règles claires et transparentes de gestion du corps. Par ailleurs, ils font valoir que cette gestion corporatiste n'aurait de sens que dans une perspective où les emplois stratégiques seraient de fait réservés aux IPEF, alors que, tout au contraire, ces postes sont naturellement et utilement accessibles à divers corps, et notamment aux administrateurs civils.

En revanche, de nombreux chantiers évoqués ci-dessus montrent la nécessité que le chef du corps préside une instance permanente à créer pour veiller à la mise en œuvre de la stratégie proposée si elle est adoptée.

33. Créer, sous l'égide du chef du corps pour une durée limitée, une instance dédiée au pilotage de la mise en œuvre de ce plan d'action, et plus largement à la concertation entre les acteurs pour la gestion des parcours professionnels des IPEF. Les missions de cette instance seraient :

- Élaboration, adaptation et évolution du projet de corps ;*
- Communication sur le projet du corps et sur ses ambitions ;*
- Pilotage des études sur les parcours et la démographie du corps ;*
- Validation d'indicateurs de performance de la gestion multi-employeurs ;*
- Suivi de l'adéquation des compétences des IPEF aux besoins des employeurs et évaluation externe de la formation (en lien avec le COV et le conseil de perfectionnement) ;*
- Appui aux démarches de concertation et d'échanges avec l'ensemble des employeurs ;*
- Facilitation des relations entre les ministères et les autres employeurs.*

34. Cette instance peut éventuellement être constituée par une évolution de la Commission d'orientation stratégique dont elle engloberait les fonctions. Elle peut aussi être constituée séparément de la COS, l'instance de pilotage serait créée pour une durée de 5 ans et dresserait un bilan de son activité et des recommandations à mi-parcours puis à l'issue de cette période.

*35. Cette instance de pilotage devrait réunir les 2 secrétaires généraux, les présidents ou directeurs généraux des principaux opérateurs du périmètre, des représentants de chaque catégorie de grandes collectivités (métropoles, départements et régions), le CGEDD et le CGAAER, les représentants du corps en CAP et des personnalités qualifiées.
Le responsable de l'équipe opérationnelle de mise en œuvre du plan en assurerait le secrétariat. Les écoles y seraient associées en tant que de besoin.*

Conclusion

La mission remercie les commanditaires de leur patience : en effet ses travaux ont été plus longs qu'initialement envisagé. Elle imaginait pouvoir bénéficier d'analyses préexistantes sur les parcours des IPEF, compte-tenu du nombre très important de rapports ou de prises de positions, voire de circulaires ministérielles traitant explicitement ce sujet. Constatant l'absence d'éléments statistiques et qualitatifs, elle a donc procédé par elle-même à de telles analyses. Les bases de données existent, mais sont très imparfaites et la mission, qui n'a pas pu vérifier l'ensemble de ces bases, a dû à plusieurs reprises mettre en garde contre une interprétation trop précise des informations qu'elle a recueillies. Une reprise de certains de ses travaux après avoir entièrement revérifié les informations individuelles paraît utile pour lever les doutes et disposer d'un outil adéquat. Elle a néanmoins pu, par un ensemble d'approches différentes, recroiser suffisamment les informations pour pouvoir en tirer les conclusions utiles à ses travaux.

Les entretiens ont été particulièrement riches et ont permis à la mission de rencontrer de très nombreux acteurs, issus d'horizons variés, qui ont très librement exposé leurs réflexions personnelles sur leur propre parcours ainsi que leur attentes sur l'évolution et la place du corps. Cela l'a conduit à approfondir, et à déborder, notamment pour la définition d'un projet pour le corps et pour la formation initiale, du mandat qui lui a été donné. Que tous ceux qui ont si librement accepté de consacrer de leur temps à discuter de ces questions en soient sincèrement remerciés.

La mission a relevé la portée symbolique et l'efficacité en termes de mobilisation et de cohésion que représente la notion de corps. Elle a été sensible aux risques de corporatisme et beaucoup des questions qu'elle aborde ou des propositions qu'elle fait pourraient vraisemblablement concerner d'autres corps que celui qu'il lui a été demandé d'étudier. Elle a appelé à de nombreuses reprises dans ce rapport à des parcours plus audacieux mais aussi à plus d'humilité.

Les IPEF sont des hauts fonctionnaires parmi les plus privilégiés dans un pays dont les niveaux de vie et les standards font toujours rêver la plus grande partie de la planète. Leurs états d'âmes peuvent prêter à sourire, dans une société en pleine crise économique, alors qu'ils bénéficient d'une sécurité totale de l'emploi. Intelligents, perfectionnistes et exigeants, ils sont dotés d'une culture scientifique et technique très solide et peuvent rendre les meilleurs services à la Nation, Ce sont plutôt des caractères affirmés et des esprits indépendants, portés à la critique, ce qui dans certaines circonstances peut s'interpréter comme une forme d'arrogance quand ces dispositions ne s'accompagnent pas de valeurs d'écoute et de partage. Ils ne sont pas toujours parfaitement conscients qu'ils ne sont pas les seuls à pourvoir servir utilement et doivent apprendre à reconnaître à la fois le bien-fondé de la politique de réduction des différences entre les carrières d'ingénieurs et administratives (maintenant que l'essentiel du chemin, concernant les rémunérations a été fait) et l'émergence d'une

fonction publique territoriale d'une grande qualité, en dynamique de progrès exerçant les mêmes métiers.

Les IPEF doivent être des ingénieurs de terrain, même si les tendances actuelles les en ont écartés. Pour cela, l'essentiel est de créer des conditions concrètes pour qu'ils aillent autant que possible travailler au sein des opérateurs de l'État et des collectivités. Les employeurs au sein de l'État, orientés vers la régulation, seront bénéficiaires de cette réorientation forte, en pouvant accueillir pour les fonctions éminentes qui sont les leurs des ingénieurs connaissant les réalités concrètes.

Le projet du corps est intrinsèquement lié au périmètre des acteurs qui mettent en œuvre les politiques publiques des 3 ministères de rattachement : ils n'ont que marginalement vocation à intervenir dans un périmètre plus large : en réaffirmant ce rôle central, l'identité du corps s'en trouvera clarifiée.

En proposant que soit fixé un objectif à 5 ans de proportion de premiers postes ouverts aux ingénieurs issus des concours internes et externes en collectivité et au sein des opérateurs de l'État, la mission souhaite clairement souligner qu'il faut au plus vite enclencher cette logique multi-employeurs, ce qui suppose de faire évoluer nombre de dispositions et d'habitudes. La mission suggère, pour marquer une inflexion significative, un ordre de grandeur pour cet objectif : hors recherche, 20 % en collectivité et 30 % chez des opérateurs de l'État. Pour atteindre un tel objectif, il faut s'y atteler et engager des discussions actives avec les opérateurs et les collectivités. Il faut le faire dans un esprit de réciprocité, sans se focaliser sur cette partie, plus visible et plus symbolique, des premiers postes.

L'ancrage scientifique dans le monde de la recherche est essentiel et doit être dynamisé pour mieux le préserver.

Un plan d'action, opérationnel et limité dans le temps, est nécessaire pour inverser des tendances aujourd'hui constatées de repli sur l'employeur État. Une proposition est faite pour un plan sur 5 ans assortie d'une clause de rendez-vous à mi-parcours.

L'accumulation d'un nombre excessif, au sein de l'État, l'IPEF de sexe masculin de plus de 45 ans est un handicap en termes de management et représente des coûts importants dans une période budgétaire difficile. Cette question ne peut trouver de réponse sérieuse quantitativement que dans des dispositions dont la portée dépasse certainement le cadre de la présente réflexion. Il est à craindre que ces handicaps persistent. La mission propose des pistes qui lui semblent raisonnables pour améliorer cette situation en retravaillant les définitions de postes et en incitant à des départs volontaires.

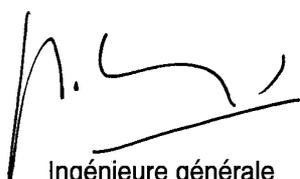
Le flux d'entrée dans le corps a connu une baisse très sensible en 2010. Compte-tenu de l'objectif d'ouverture contenu dans le projet, la mission ne propose pas de réduction immédiate du recrutement. Pour les cinq prochaines années, ces recrutements pourraient être stabilisés, le temps d'approfondir durant cette période, au vu du succès des politiques d'élargissement des parcours, la question des besoins à moyen et long terme.

En revanche, le niveau des recrutements antérieurs à la fusion de 2009 se révèle bien trop élevé par rapport aux perspectives professionnelles que le périmètre privilégié d'intervention (État – opérateurs – collectivités) peut raisonnablement offrir à ces jeunes ingénieurs. Leur intérêt personnel et celui du corps convergent vers la nécessité

d'un essaimage massif de ces générations. Un dispositif temporaire spécifique doit venir seconder l'effort attendu de ces IPEF.

Ce plan suppose une équipe projet au sein des ministères de rattachement et une instance de pilotage présidée par le chef de corps et largement ouverte à tous les employeurs. Cette ouverture se fera dans une logique donnant-donnant avec les collectivités et en faisant comprendre aux opérateurs de l'État qu'ils sont en co-responsabilité de l'organisation de ces parcours de formation d'intérêt commun.

Sylvie HUBIN-DEDENYS



Ingénieure générale
des ponts, des eaux
et des forêts

Yves GEFROY



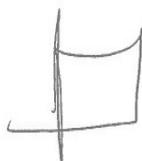
Inspecteur général de la santé
publique vétérinaire

Alain NEVEÜ



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Edmond GRASZK



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Pierre-Alain ROCHE



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Annexes

Annexe 1. Lettre de mission



232-2014

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

Secrétariat général

Secrétariat général

Paris, le 14 MAI 2014

**Le Secrétaire général du ministère de l'écologie,
du développement durable et de l'énergie**

**La Secrétaire générale du ministère de l'agriculture,
de l'agroalimentaire et de la forêt**

à

Monsieur le Vice-président du conseil général de
l'environnement et du développement durable

Monsieur le Vice-président du conseil général de
l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

Objet : Lettre de mission sur les parcours professionnels des IPEF. 16 MAI 2014 *Bussière*

L'ambition de la fusion du corps des ingénieurs des ponts et chaussées et du corps des ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts au sein des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts (IPEF) est de créer un corps supérieur à caractère technique et interministériel, en charge de l'action publique pour le développement durable et des territoires.

À l'occasion de la CAP du corps du début de l'année 2013, les organisations représentatives du personnel ont demandé aux secrétaires généraux de réfléchir à la construction de parcours professionnels diversifiés permettant de concrétiser cette ambition, et en particulier de permettre aux IPEF de déboucher sur des prises de responsabilités importantes.

Pour préparer les choix stratégiques que nous serons amenés à faire afin de répondre à cette demande, nous vous demandons de conduire conjointement une mission d'analyse et de propositions sur les parcours professionnels des IPEF.

En matière d'analyse de la situation, vous pourrez vous appuyer sur les bilans annuels de gestion du corps réalisés par le CEIGIPEF, qui pourront être complétés en tant que de besoin avec l'appui de ce service. Vous prendrez également en compte l'acquis des réseaux assurant un suivi de carrière des IPEF, au ministère chargé de l'agriculture (IGAPS, SRH), au ministère chargé de l'écologie (MIGT, IGRH, DRH), dans d'autres administrations (SGG, Bercy), ou à l'extérieur de l'administration.

Vous évalueriez autant que possible les besoins à moyen et long terme des administrations en IPEF, et vous vous attacherez à décrire différentes familles de parcours professionnels qui s'inscrivent dans une dynamique de carrière et à les quantifier.

.../...

Vous examinerez plus largement les possibilités offertes chez les différents employeurs intervenant dans les politiques publiques entrant dans les attributions du corps (collectivités territoriales, établissements publics, institutions internationales, entreprises publiques ou privées, etc.) Vous vous attacherez à apprécier leurs possibilités de développement, et à décrire les nouveaux parcours professionnels correspondants.

En matière de propositions, vous veillerez à conjuguer les besoins des administrations gestionnaires du corps et les possibilités offertes plus largement aux IPEF en matière d'action publique.

Ces propositions porteront sur des principes susceptibles de guider la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences du corps. Elles en présenteront les conséquences en matière de conseil individualisé aux ingénieurs, de besoins en formation continue de haut niveau, d'hypothèses de recrutement dans le corps, d'organisation à mettre en place, etc. Elles s'adresseront à l'ensemble des ingénieurs, afin de conforter l'identité du corps.

À chacune des étapes de votre mission, vous vous attacherez à repérer d'éventuelles discriminations liées au genre dans l'accomplissement des différents parcours, en particulier les plus valorisants, et proposerez les mesures correctives nécessaires.

Vous apporterez également une attention particulière aux carrières qui peuvent être qualifiées ou ressenties comme bloquées, ainsi qu'à la question des fins de carrières dans un contexte d'allongement des parcours.

Vous réaliserez cette mission en liaison étroite avec nos services et avec le chef du corps, et vous prendrez tous les contacts nécessaires avec les différents employeurs significatifs au sein de l'État et hors de l'État.

Vous consulterez les différentes organisations représentatives des IPEF en CAP, tant sur les principes de gestion envisagés, qu'au regard la connaissance des parcours et de leur expérience du suivi des ingénieurs dont elles peuvent disposer.

Nous souhaitons que votre mission soit achevée dans un délai de 6 mois à compter de ce jour, et nous vous demandons de nous tenir informés régulièrement de son déroulement et des difficultés auxquelles vous pourriez être confrontés.

Le Secrétaire général



Vincent MAZAURIC

La Secrétaire générale



Valérie METRICH-HECQUET

Annexe 2. Liste des personnes rencontrées

<i>NOM</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre⁴⁷</i>
AURAND	Jean-Marie	Organisation internationale de la vigne et du vin	Directeur général	05/12/2014
AUREAU	Emmanuel	UniPEF	Directeur de la mobilité	24/02/2015
AVEZARD	Cécile	Communauté d'agglomération de Valence	Directrice générale	18/09/2014
BASTIN	Jérôme	Région Bretagne	Directeur général des services	07/01/2015
BELLIER	Michel	MEDDE-CGEDD	IGRH International	13/02/2015
BONNEAU	Philippe	AgroParisTech	Directeur du collège de formation des IPEF	08/09/2014
BORIE	Marie-Hélène	Ville de Paris direction du patrimoine et de l'architecture	Directrice	24/12/2014
BOSSY	Anne	MAAF secrétariat général service de la modernisation	Cheffe de service	10/02/2015
BOURNIGAL	Jean-Marc	IRSTEA	Président	13/10/2014
BUISSON	Bernard	MEDDE-CGEDD	Président 6ème section	23/02/1025
BURBAN	Gilles	MAAF - CGAAER	Secrétaire général	30/12/2014
BURSEAUX	Daniel	IGN	Directeur général	02/12/2014
CADIC	Nanou	MEDDE-DPMA	Délégué CFDT-UFETAM	26/02/2015
CHAROUD	Jean-Marc	RATP direction de l'ingénierie	Directeur	05/01/2015
CHARRIER	Jean-Loup	UniPEF	Directeur de la mobilité	24/06/2014
CHARTIER	Philippe	MAAF Secrétariat général	IGAPS référent international et secteur privé	10/09/2014
DALLARD	Thierry	UniPEF	Président	12/01/2015
DALLARD	Thierry	UniPEF	Président	24/02/2015
DAMBRINE	Stéphane	Paris Habitat	Directeur général	03/12/2014
DE GUILLEBON	Emmanuel	MAAF Secrétariat général	IGAPS	03/12/2014
DE LA BOURDONNAYE	Armel	ENPC	Directeur	16/10/2014
DE LAHONDÈS	Sandrine	Société du Grand Paris	Adjointe au directeur du programme	20/01/2015
De WISSOCQ	Martin	MEDDE-CGEDD	IGPEF	18/09/2014
DÉANA-COTÉ	Marie-Aimée	MEDDE-MLETR secrétariat général direction des ressources humaines	Sous-directrice des carrières et de l'encadrement	19/11/2014
DEL PAPA	Christine	UniPEF	Déléguée générale	24/02/2015
DUBREUIL	Christian	Agence des espaces verts de la région Île-de-France	Directeur général	15/01/2015

⁴⁷ Pour les personnes qui ont été rencontrées plusieurs fois au cours de la mission, figure la date du dernier entretien.

NOM	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
DUCLAUX	Thierry	EPAURIF	Directeur général	14/10/2014
DUFAY	Jean-Pierre	OPPIC	Directeur général	12/11/2014
DUPONT-KERLAN	Elisabeth	ONEMA	Directrice générale	02/12/2014
FAUVEAU	Alain	Chambre de commerce et d'industrie de Lyon	Directeur général	20/02/2015
GANDIL	Patrick	MEDDE direction générale de l'aviation civile	Directeur général	03/11/2014
GAUTIER	Sandrine	MEDDE-MLETR secrétariat général direction des affaires européennes et internationale	Chef du bureau des personnels à l'international	27/01/2015
GIVONE	Pierrick	IRSTEA	Directeur général délégué à la recherche et à l'innovation	13/10/2014
GOMEZ	Michel	MAAF secrétariat général service des ressources humaines	Sous-directeur mobilité emplois carrières	17/12/2014
GUILLARD	Philippe	MEDDE-MLETR direction général de l'aménagement du logement et de la nature	Directeur adjoint	15/10/2014
GUILLOU	Marion	Agreenium	Présidente	03/02/2015
GUITTET	Brigitte	GC Partenaire	Associée	27/10/2014
HERVIEU	Bertrand	MAAF- CGAAER	Vice-président	09/03/2015
HOT	Bruno	Syndicat national des fabricants de sucre Syndicat national des producteurs d'alcool agricole Association nationale des industries agroalimentaires	Président Président Vice-président	05/09/2014
JACQUOT-GUIMBAL	Hélène	IFSTTAR	Directrice générale	22/10/2014
KAUFFMANN	Guy	Département du Val d'Oise	Directeur général des services	08/01/2015
KELLER	Fabienne	Sénat	Sénatrice du Bas-Rhin	28/01/2015
LACAVE	Jean-Marc	Météo France	Directeur général	31/10/2014
LARROUTUROU	Bernard	CEREMA	Directeur général	16/10/2014
LATARJET	Sylvain	MEDDE-MLETR- Secrétariat général	Délégué aux cadres dirigeants	26/02/2015
LECA	Anne	Leca RH	Directrice	27/10/2014
LEFEBVRE-GUILLAUD	Sandrine	MEDDE direction générale de l'aviation civile secrétariat général sous-direction des personnels	Cheffe de la mission de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences	03/11/2014
MAGIMEL	Michel	MAAF secrétariat général	Adjoint à la Secrétaire générale Délégué à la mobilité et aux carrières	14/11/2014
MANGIANTE	Sophie	MEDDE-MLETR / MAAF CEIGIPEF	Chef de service	04/09/2014 19/11/2014
MANGIN	Guillaume	MEDDE-MLETR secrétariat général direction des ressources humaines sous-direction des carrières et de l'encadrement	Chargé de mission corps des IPEF	19/11/2014
MARGOT-ROUGERIE	Pascale	AgroParisTech	Directrice générale adjointe	30/01/2015
MASSIN	Gérard	SETEC	Président	18/09/2014
MAZOYER	Brigitte	MEDDE-MLETR-MAAF CEIGIPEF	Adjointe au chef du centre de gestion des IPEF	04/09/2014

NOM	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
METRICH-HECQUET	Valérie	MAAF secrétariat général	Secrétaire générale	27/02/2015
MICHEL	Jean-Marc	MEDDE-MLETR direction général de l'aménagement du logement et de la nature	Directeur général	15/10/2014
MIGNOT	Dominique	MEDDE/IFSTTAR	Délégué CGT-FSU	25/03/2015
MONTEIL	Sylvie	IRSTEA	Directrice des ressources humaines et des relations sociales	13/10/2014
MOUGARD	Sophie	STIF	Directrice générale	30/10/2014
MOULINIER	Alain	MAAF	Chef de corps	04/11/2014
NOVAT	Monique	VNF	Déléguée CFDT-UFETAM	26/02/2015
NGUYEN	Jean-Luc	UnIPEF	Membre du bureau	
NOGUÉ	François	SNCF	Directeur général délégué ressources humaines	22/01/2015
PARAIRE	Luc	Direction des services administratifs et financiers du Premier ministre	Délégué à la mobilité et aux carrières	24/10/2014
PARISÉ	Patrice	MEDDE-CGEDD	Vice-Président	23/02/2015
PAULIN	François	MAAF- CGAAER	IGPEF	26/08/2014
PELISSIÉ	Dominique	MAAF Secrétariat général	Président du collège des IGAPS	10/09/2014
PELURSON	Gilles	MAAF	DRAAF Rhône -Alpes	09/09/2014
QUILLIEN	Vincent	Light consultants	Consultant	24/10/2014
ROL-TANGUY	Francis	MEDDE-MLETR	Secrétaire général	26/02/2015
ROSSO	Alain	AgroParisTech ENGREF	Directeur	17/12/2014
ROSTAGNAT	Michel	UnIPEF	Délégué général	20/11/2014
ROUÈDE	Emmanuel	Département du Nord	Directeur général adjoint	09/01/2015
ROUSSET	Jacques	UnIPEF	Responsable observatoire des bonnes pratiques	20/11/2014
ROY	Laurent	MEDDE-MLETR direction général de l'aménagement du logement et de la nature direction de l'eau et de la biodiversité	Directeur	05/12/2014
RUYSSCHAERT	Jean-Claude	MEDDE-MLETR	Président de la 6ème section	23/02/2015
SALLENAVE	Pierre	ANRU	Directeur général	16/10/2014
SIGNOLES	François	MAAF- CGAAER	Président de la 6ème section	02/03/2015
SIMON	Patrick	MAAF/DGPAAT	Délégué CGT	25/03/2015
TAPADHINAS	Laurent	MEDDE-MLETR secrétariat général direction de la recherche et de l'innovation	Directeur	06/10/2014
TAVERNIER	Jacques	USIRF	Président	12/01/2015
THON	Dominique	MEDDE/CEREMA	Délégué CFDT-UFETAM	26/03/2015
TOURASSE	Corinne	Région Rhône-Alpes	Directrice générale adjointe du pôle transports environnement	10/02/2015
TOUSSAIN	Rémi	MINEFI	Inspecteur général des finances	05/09/2014

NOM	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
VEAU	Virginie	ONF	Adjointe au Directeur des Ressources Humaines Chef du département des personnels fonctionnaires et contractuels	17/09/2014
VERDIER	Sylvie	MAAF-EPLFPA Vic-en-Bigorre	Déleguée FSU	25/02/2015
VINÉ	Pascal	ONF	Directeur général	17/09/2014

Annexe 3. Employeurs actuels après 10, 20 et 30 ans de présence dans le corps

1. Démarche

S'il existe bien des bases de données dans lesquelles sont renseignées les différentes positions administratives occupées par chaque IPEF dans le temps, ces positions de type « position normale d'activité » ou « détachement » ne permettent pas d'avoir une information qualitative sur l'employeur et encore moins sur le type d'emploi exercé.

Nous avons donc mobilisé les informations renseignées par les IPEF eux-mêmes dans l'annuaire de l'UNIEF. Cette base de données, même si elle ne peut prétendre à l'exhaustivité, a l'avantage de fournir des informations précises sur les postes exercés, même lorsqu'il s'agit de postes en détachement ou en disponibilité.

Cette base de données de l'annuaire UNIEF est très riche car elle concerne les quelques 3600 IPEF. Son traitement demanderait un travail très long et laborieux, ne serait-ce que pour homogénéiser des intitulés de postes que chaque IPEF renseigne individuellement. A titre d'exemple, on recense plusieurs dizaines d'appellations différentes pour le ministère en charge du développement durable... Il n'était donc pas possible de faire un traitement statistique de l'ensemble des parcours des 3600 IPEF dans les délais impartis pour la mission.

Nous nous sommes donc intéressés à 3 générations de promotions d'IPEF : les promotions 1982-1983-1984, 1992-1993-1994 et 2002-2003-2004 représentant des cohortes ayant passé 10, 20 ou 30 ans au sein du corps.

En particulier, nous avons cherché à comparer les emplois actuels des IPEF de ces 3 générations de promotions, afin de mesurer l'évolution avec l'âge de la répartition des IPEF entre les différentes catégories d'employeurs. Nous avons pour chacune des 3 générations fait deux analyses complémentaires portant sur le genre (part des femmes dans chacune des catégories d'employeurs) et sur les IPEF issus de l'Ecole Polytechnique dont les parcours professionnels se distinguent assez sensiblement des autres.

Pour cela, nous avons classé les employeurs en 6 grandes catégories :

- M : les ministères en charge de l'agriculture, du développement durable et du logement également appelés les ministères de rattachement
- EP : les établissements publics (dont les agences, les organismes internationaux, ONF, Météo France et IGN...)
- AM : les autres ministères
- C : les collectivités et leurs établissements publics
- P : le privé
- R : les structures de recherche (dont CEMAGREF, les laboratoires de Météo France...) ou les écoles.

2. Promotions 1982-1983-1984 (397 IPEF)

Description générale

a) Répartition des IPEF en fonction de leur statut actuel :

- 126 en position normale d'activité
- 25 mis à disposition
- 27 démissionnaires
- 80 détachés
- 26 en disponibilité
- 78 retraités
- 35 autres

b) Répartition des 282 IPEF (pour lesquels l'emploi actuel est renseigné dans l'annuaire) en fonction de leur employeur actuel (Figure 13)

- 97 dans les ministères en charge de l'agriculture, du développement durable ou du logement (37 en centrale dont 15 dans les conseils généraux, 43 en déconcentré, 2 au CEREMA)
- 61 dans des établissements publics
- 15 dans d'autres ministères
- 16 dans les collectivités locales ou leurs établissements publics
- 54 dans le privé
- 39 dans des structures de recherche ou des écoles

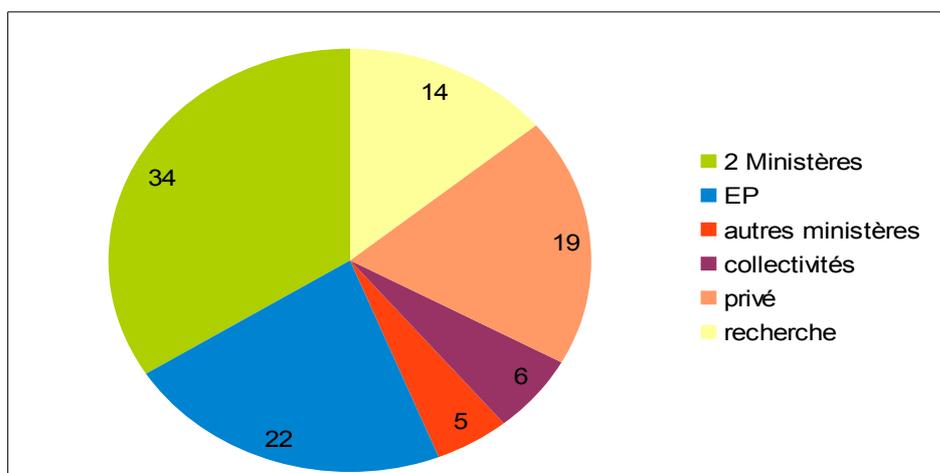


Figure 13: Employeurs actuels des IPEF 1982-1984 (%)

Ce graphique montre que même après 30 ans dans le corps, plus d'un tiers des IPEF ont pour employeur l'un des ministères de rattachement. La part des IPEF dans les collectivités est faible (6 %) alors même que de nombreux transferts de compétence ont eu lieu pendant la période de 30 ans passée par ces IPEF dans le corps.

Analyse spécifique liée au genre

- 64 femmes sur 397 : 16 % de femmes dans les 3 promotions
- 21 dans les ministères en charge de l'agriculture, du développement durable ou du logement : 21 % de femmes
- 9 dans les établissements publics : 15 % de femmes
- 3 dans d'autres ministères : 20 % de femmes
- 5 dans les collectivités : 31 % de femmes
- 1 dans le privé : 2 % de femmes
- 11 dans la recherche : 28 % de femmes

Bien que le nombre de femmes dans les 3 promotions concernées ne permette pas une analyse statistique extrêmement fine, il est néanmoins notable de constater la part très faible de femmes IPEF de ces 3 promotions dans le privé et la part proportionnellement plus importante de femmes dans les collectivités ou la recherche.

Zoom sur les polytechniciens

- 127 sur 397 : 32 % d'X dans les 3 promotions
- 17 dans les ministères en charge de l'agriculture, du développement durable ou du logement: 17 % d'X
- 23 dans les établissements publics : 38 % d'X
- 5 dans d'autres ministères : 33 % d'X
- 4 dans les collectivités : 25 % d'X
- 40 dans le privé : 74 % d'X
- 20 dans la recherche : 51 % d'X

Sans prétendre à une analyse statistique très fine de ces résultats, la part des IPEF issus de l'École Polytechnique dans le privé est particulièrement notable : 3 IPEF sur 4 qui travaillent en entreprise sont issus de l'École Polytechnique alors que les X ne représentent qu'un tiers des IPEF de cette génération. La part des X dans la recherche est également plus importante que pour d'autres catégories d'employeurs alors que la part des X dans les ministères de rattachement est plus faible.

3. Promotions 1992-1993-1994 (356 IPEF)

Caractéristiques générales

a) Répartition des IPEF en fonction de leur statut actuel :

- 145 en position normale d'activité
- 28 mis à disposition
- 11 démissionnaires
- 81 détachés
- 38 en disponibilité
- 34 retraités
- 19 autres

b) Répartition des 286 IPEF (pour lesquels l'emploi actuel est renseigné dans l'annuaire) en fonction de leur employeur actuel (Figure 14) :

- 101 dans les ministères en charge de l'agriculture, du développement durable ou du logement (27 en centrale, 61 en déconcentré, 7 au CEREMA)
- 50 dans des établissements publics (EP, agences, organismes internationaux...)
- 16 dans d'autres ministères
- 17 dans les collectivités
- 52 dans le privé
- 50 dans des structures de recherche ou des écoles

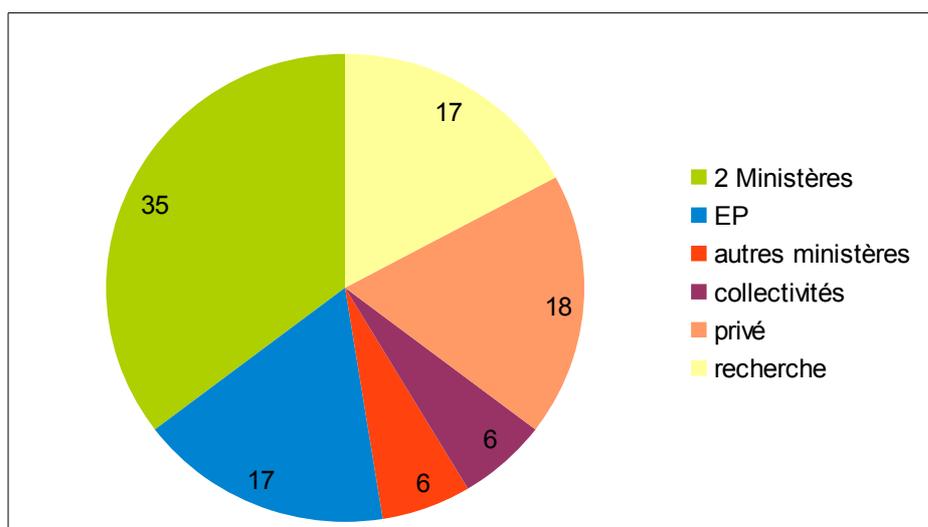


Figure 14: Employeurs actuels des IPEF 1992-1994 (%)

Même après 20 ans dans le corps, plus d'un tiers des IPEF ont pour employeur l'un des ministères de rattachement. La part des IPEF dans les collectivités est faible 6 % alors même que de nombreux transferts de compétence de l'État vers les collectivités ont eu lieu pendant la période de 20 ans passée par ces IPEF dans le corps. Il n'y a pas d'écart significatif avec la situation de la génération 1982-1984.

Analyse liée au genre

- 69 femmes sur 356 : 19 % de femmes dans les 3 promotions
- 22 dans les ministères en charge de l'agriculture, du développement durable ou du logement : 21 % de femmes
- 14 dans les établissements publics : 28 % de femmes
- 5 dans d'autres ministères : 31 % de femmes
- 1 dans les collectivités : 6 % de femmes
- 3 dans le privé : 6 % de femmes
- 14 dans la recherche : 28 %

Bien que le nombre de femmes dans les 3 promotions concernées ne permette pas une analyse statistique extrêmement fine, il est néanmoins notable de constater que la part très faible de femmes IPEF employées dans le privé se confirme.

Zoom sur les polytechniciens

- 118 sur 356 : 33 % d'X dans les 3 promotions
- 20 dans les ministères en charge de l'agriculture, du développement durable ou du logement : 20 % d'X
- 15 dans les établissements publics : 30 % d'X
- 3 dans d'autres ministères : 19 % d'X
- 7 dans les collectivités : 41 % d'X
- 35 dans le privé : 67 % d'X
- 23 dans la recherche : 46 % d'X

Sans prétendre à une analyse statistique très fine de ces résultats, la part des IPEF issus de l'École Polytechnique dans le privé est particulièrement notable : 2 IPEF sur 3 qui travaillent en entreprise sont issus de l'École Polytechnique alors que les X ne représentent qu'un tiers des IPEF de cette génération.

La part des X dans la recherche est également plus importante que pour d'autres catégories d'employeurs alors que la part des X dans les ministères de rattachement est plus faible.

4. Promotions 2002-2003-2004 (443 IPEF)

Caractéristiques générales

a) Répartition des IPEF en fonction de leur statut actuel :

- 195 en position normale d'activité
- 35 mis à disposition
- 13 démissionnaires
- 94 détachés
- 40 en disponibilité
- 66 autres

b) Répartition des 348 IPEF (pour lesquels l'emploi actuel est renseigné dans l'annuaire) en fonction de leur employeur actuel (Figure 15) :

- 137 dans les ministères en charge de l'agriculture, du développement durable ou du logement (57 en centrale, 74 en déconcentré, 6 au CEREMA) : 40 %
- 55 dans des établissements publics : 16 %
- 24 dans d'autres ministères : 7 %
- 25 dans les collectivités : 7 %
- 63 dans le privé : 18 %
- 44 dans des structures de recherche ou des écoles : 13 %

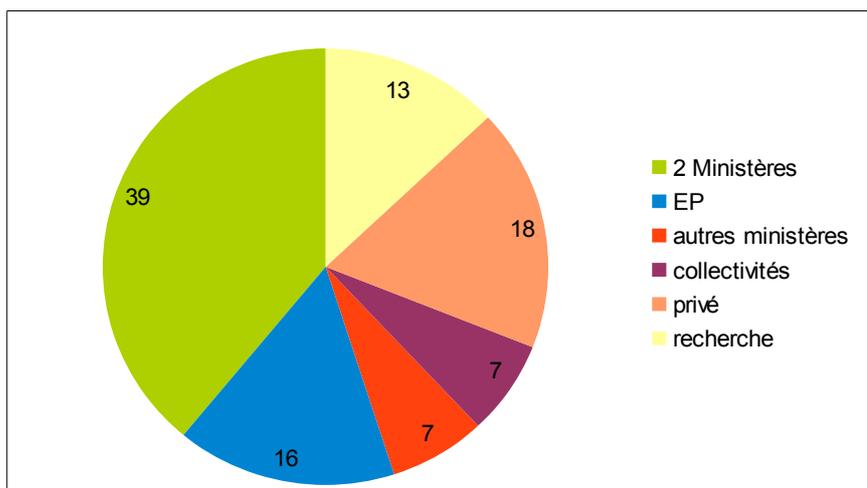


Figure 15: Employeurs actuels des IPEF 2002-2004

Ce graphique, très proche de celui des deux générations antérieures, montre qu'après 10 ans dans le corps, près de 40% des IPEF ont encore pour employeur l'un des ministères de rattachement. La part des IPEF dans les collectivités est faible (7%) malgré les nombreux transferts de compétence opérés ces dernières années de l'État vers les collectivités et malgré la stratégie affichée depuis plusieurs années d'essaimage au sein des collectivités.

Analyse liée au genre

- 118 femmes sur 443 : 27 % de femmes dans les 3 promotions
- 59 dans les ministères en charge de l'agriculture, du développement durable ou du logement : 43 % de femmes
- 14 dans les établissements publics : 25 % de femmes
- 4 dans d'autres ministères : 17 % de femmes
- 9 dans les collectivités : 36 % de femmes
- 12 dans le privé : 19 % de femmes
- 12 dans la recherche : 27 %

La part de femmes dans cette génération est plus importante que dans les deux précédentes (près de 30% contre moins de 20%). La part de femmes IPEF employées dans le privé augmente dans cette génération même si elle reste inférieure à la part des femmes parmi les IPEF. La part de femmes dans les ministères de rattachement est en revanche plus élevée à la fois que la part de femmes parmi les IPEF de ces trois promotions et que la part de femmes dans les ministères de rattachement dans les générations antérieures. Cela semble traduire moindre appétence des femmes IPEF de cette génération plus jeune à quitter les ministères d'emploi « traditionnels » au profit d'autres employeurs.

Zoom sur les polytechniciens

- 141 sur 443 : 32 %
- 24 dans les ministères en charge de l'agriculture, du développement durable ou du logement : 18 % d'X dans les 3 promotions
- 12 dans les établissements publics : 22 % d'X
- 8 dans d'autres ministères : 33 % d'X
- 12 dans les collectivités : 48 % d'X
- 44 dans le privé : 70 % d'X
- 25 dans la recherche : 57 % d'X

On retrouve pour cette génération une part très importante des IPEF issus de l'X parmi les IPEF employés dans le privé. La part des X dans la recherche est également plus importante que pour d'autres catégories d'employeurs alors que la part des X dans les ministères de rattachement est plus faible.

Il semble donc que les IPEF issus de l'École Polytechnique ont une plus grande tendance à sortir des cadres d'emploi « historiques » dans les ministères en charge de l'agriculture, du développement durable ou du logement.

5. Comparaison des 3 générations

Répartition entre employeurs

Les trois graphiques font clairement apparaître l'absence d'écarts notables entre les 3 générations. La répartition des IPEF entre les différentes catégories d'employeurs reste globalement la même avec dans les 3 cas :

- ministères de rattachement : entre 35 et 40 %
- collectivités : ne dépasse pas 7 %
- instituts de recherche et écoles : autour de 15 %
- privé : autour de 18 %
- autres ministères : autour de 6 %
- établissements publics : autour de 20 %

Ce constat d'une répartition très stable dans le temps montre que malgré l'évolution des compétences des ministères d'emploi classique des IPEF, ces ministères restent de très loin les principaux employeurs des IPEF même pour les générations plus jeunes. Les nombreux transferts de compétence vers les collectivités et les établissements publics ne se sont pas traduits par un transfert parallèle d'IPEF vers ces employeurs.

Analyse liée au genre

- la part de femmes dans les promotions augmente avec le temps ;
- les femmes sont plus représentées dans les Ministères et moins représentées dans le privé quelle que soit la génération ;
- les femmes des générations plus jeunes sont plus représentées au sein des Ministères que celles des générations antérieures.

Zoom sur les polytechniciens

- la part des X dans les promotions est restée constante dans le temps, représentant 1/3 des effectifs ;
- ils sont moins représentés dans les ministères (moins de 20 %) ;
- ils sont très majoritaires dans le privé (plus des 2/3) ;
- ils sont très représentés dans la recherche (autour de 50 %).

Annexe 4. Parcours des promotions 2002 à 2004

1. Démarche

On présente ici une analyse des parcours des IPEF des promotions 2002 à 2004 ayant passé autour de 10 ans dans le corps. Ces IPEF ont en moyenne occupé 3 postes durant cette période de 10 ans.

La première source d'information est l'annuaire de l'UNIPEF, pour les IPEF dont différents postes successifs étaient renseignés. La génération des promotions 2002-2003-2004 permet une analyse statistique, sinon exhaustive, du moins assez fine grâce à un niveau de remplissage des parcours satisfaisant. Ce n'est malheureusement pas le cas pour les générations plus anciennes pour lesquelles les renseignements correspondant aux premiers postes sont évidemment moins précis sinon absents. Les questions auxquelles nous avons plus particulièrement cherché à apporter une réponse sont :

- Quels ont été les postes occupés par ces IPEF à partir de leur intégration dans le corps ?
- Est-ce que les 39% d'IPEF de cette génération qui travaillent aujourd'hui dans les ministères de rattachement y ont toujours travaillé ? Ou ont-ils travaillé pour d'autres employeurs avant de revenir dans ces Ministères ?
- Existe-t-il des « parcours types » et des passages obligés avant d'atteindre telle catégorie d'employeur ?

2. Les employeurs et les niveaux des responsabilités exercées

Poste actuel

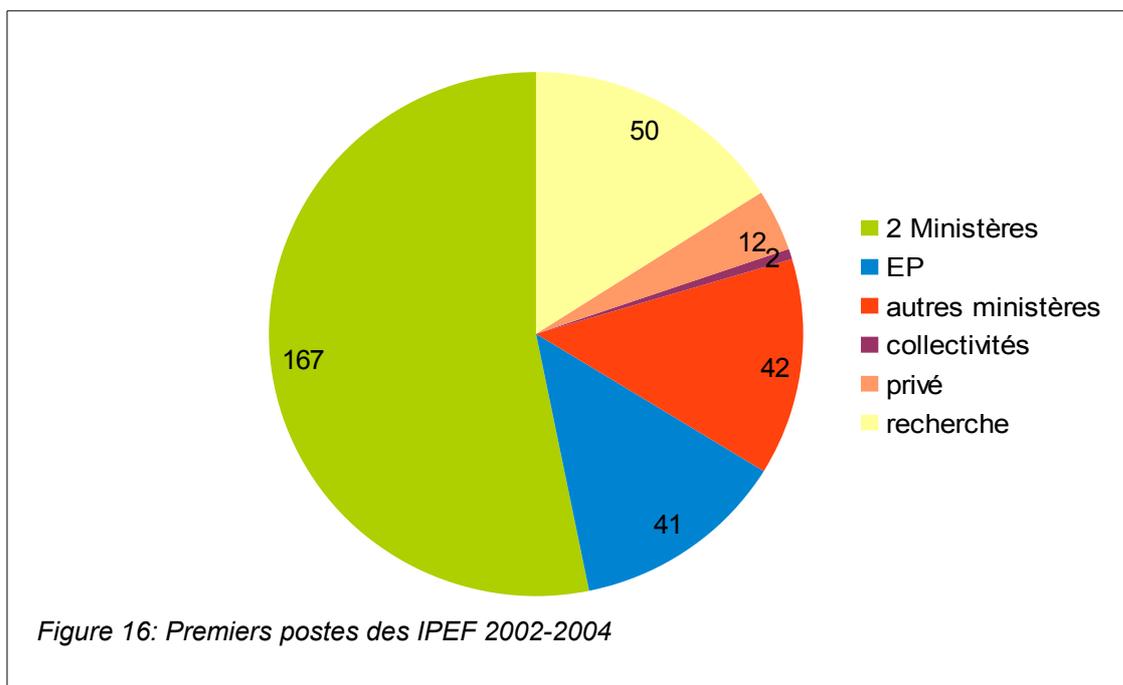
Pour chacun des 314 IPEF pour lesquels nous connaissons les différents postes occupés, nous avons analysé la répartition entre les différentes catégories d'employeurs (voir annexe précédente):

- 167 dans les Ministères en charge de l'agriculture, du développement durable ou du logement (dont 47 en centrale, 98 en déconcentré, 11 en lycée agricole, et 8 dans le réseau scientifique et technique): 53 %
- 41 dans des établissements publics (dont agences, organismes internationaux...): 13 %
- 42 dans d'autres ministères : 13 %
- 2 dans les collectivités : 1 %
- 12 dans le privé : 4 %
- 50 dans des structures de recherche (y compris thèses) ou des écoles : 16 %

122 étaient en position de management (40 %) dès leur premier poste (chef d'unité ou adjoint à un chef d'unité).

Premier poste

Si, comme expliqué précédemment, la comparaison avec les premiers postes occupés par les IPEF des générations antérieures est difficile, en revanche, nous avons cherché à comparer cette répartition des IPEF de la génération 2002 à 2004 en premier poste avec celle des IPEF qui ont intégré le corps en 2014.



Les affectations de la promotion 2014 sont les suivantes :

- 23 dans les Ministères en charge de l'agriculture, du développement durable ou du logement (13 en centrale et 10 en déconcentré) : 67 %
- 5 dans des établissements publics (VNF, ANRU, EPF, ARCEP...) : 15 %
- 6 dans d'autres ministères (MINEFI et justice) : 18 %

23 de ces premiers postes pour la promotion 2014 sont en position de management soit 67 % (mais dont 14 postes d'adjoint soit « seulement » 26 % de management direct).

Deuxième poste

- 141 dans les Ministères en charge de l'agriculture, du développement durable ou du logement (dont 56 en centrale, 72 en déconcentré, 4 en lycée agricole, 4 dans le RST) : 54 %
- 29 dans des établissements publics (dont agences, organismes internationaux...) : 11 %
- 44 dans d'autres ministères : 17 %
- 8 dans les collectivités : 3 %
- 15 dans le privé : 6 %
- 22 dans des structures de recherche ou des écoles : 8 %

Parmi les IPEF 2002,2003 et 2004 en deuxième poste, 120 étaient en position de management (46 %) soit un peu plus qu'en premier poste (40%).

3. Parcours entre catégories d'employeurs

Présentation synthétique des parcours

Les graphiques de la figure 17 présentent la succession des employeurs des 274 IPEF 2002 à 2004 pour lesquels l'information est disponible, sur la période 2005-2013 :

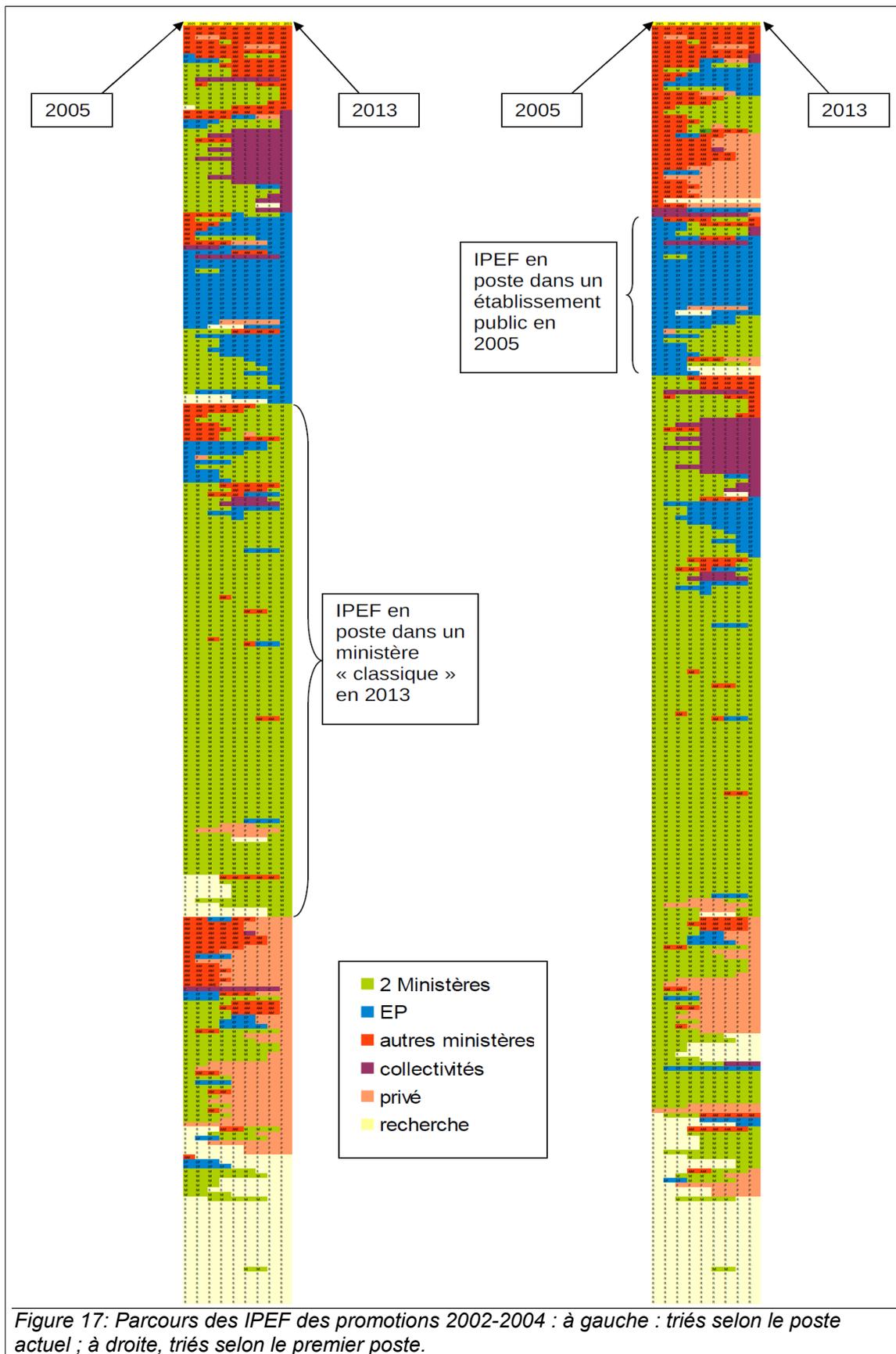
- Le premier tableau classe les parcours des IPEF des 3 promotions en fonction de leur employeur en 2013 (en haut du graphique les IPEF travaillant en 2013 pour un autre ministère, représentés en rouge...).
- Le deuxième tableau classe les parcours des IPEF des 3 promotions en fonction de leur employeur en 2005 (en haut du graphique les IPEF travaillant en 2005 pour un autre ministère, représentés en rouge...).

Les pages suivantes donnent deux représentations plus synthétiques, sur des diagrammes circulaires, des mêmes informations, en ignorant les étapes intermédiaires.

La couronne intérieure présente les employeurs en 2005 et la couronne extérieure les employeurs en 2013.

Le premier diagramme (Figure 18 : où va-t-on ?) montre, pour les IPEF ayant commencé chez tel employeur, la répartition de leurs employeurs actuels.

Le second diagramme (Figure 19 : d'où vient-on ?) montre, pour les IPEF travaillant actuellement chez tel employeur, l'employeur qu'ils avaient en 2005.



Parcours professionnels constatés depuis le 1er poste (couronne intérieure) vers le poste actuel (couronne extérieure), classés selon le premier poste. 274 parcours renseignés des promotions IPEF 2002 à 2004. Exemple : 18 des 157 IPEF dans les Ministères « classiques » en 2005 exercent en collectivités en 2013.

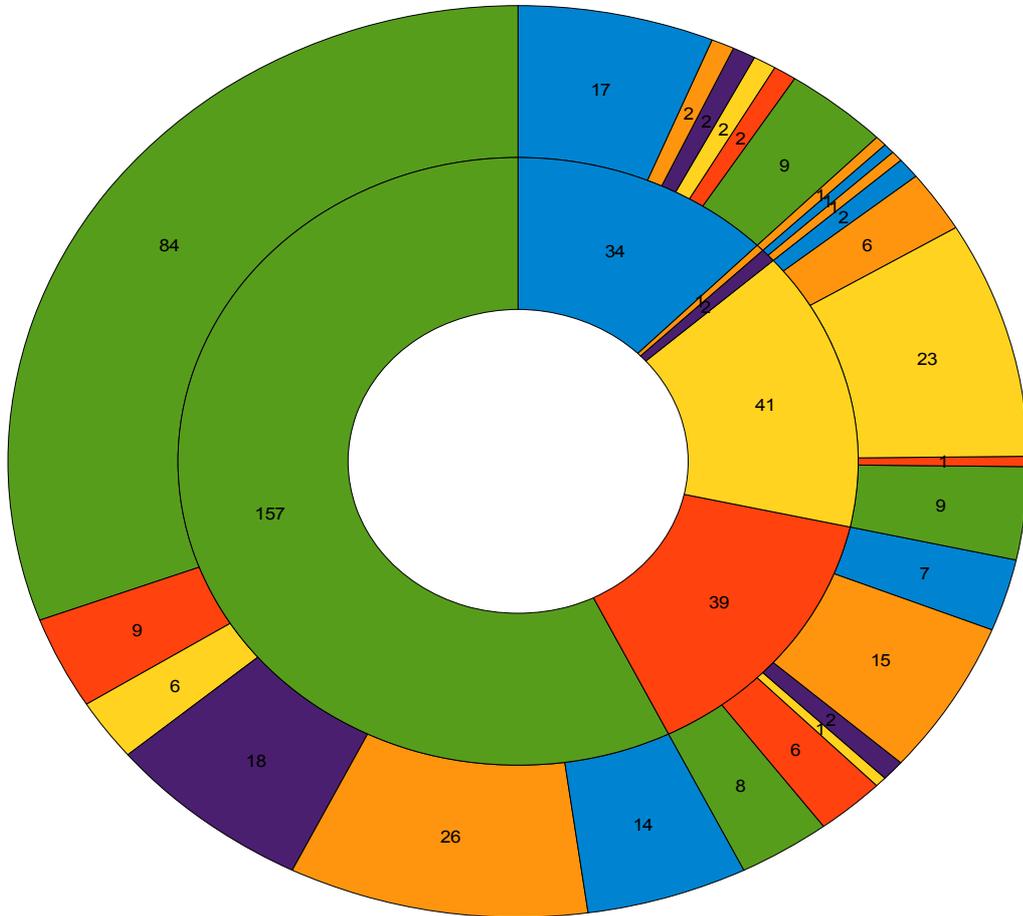
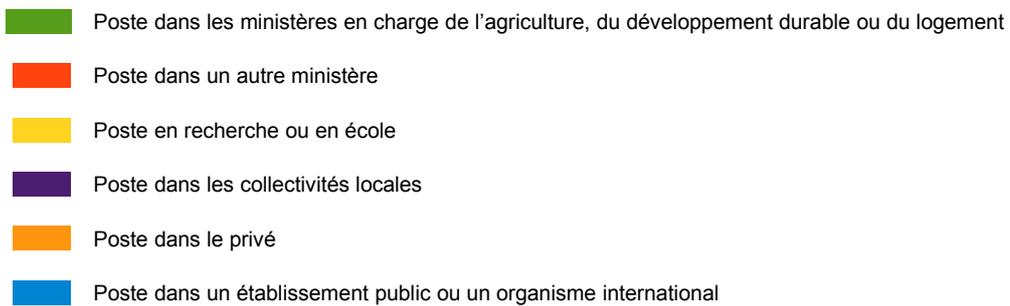


Figure 18: Diagramme : où va-ton ?



Parcours professionnels constatés depuis le 1er poste (à l'intérieur) vers le poste actuel (à l'extérieur) classés selon le poste actuel. 274 parcours renseignés des promotions IPEF 2002 à 2004. Exemple : 17 des 41 IPEF en poste dans un établissement public en 2013 étaient déjà en établissement public en 2005.

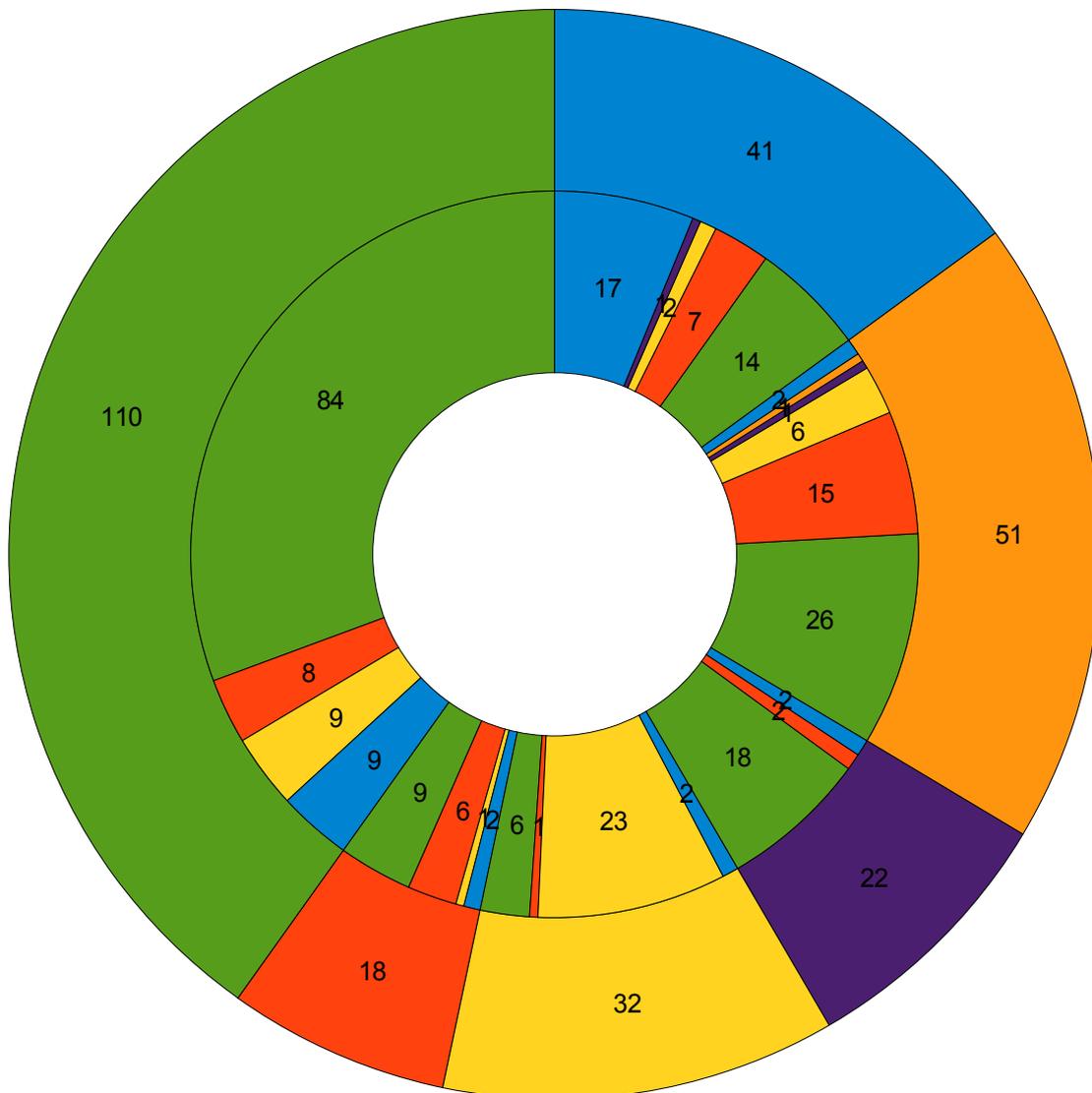


Figure 19: Diagramme : d'où vient-on ?

- Poste dans les ministères en charge de l'agriculture, du développement durable ou du logement
- Poste dans un autre ministère que les ministères de rattachement
- Poste en recherche ou en école
- Poste dans les collectivités locales
- Poste dans le privé
- Poste dans un établissement public ou un organisme international

Dix parcours-types

Dix parcours-types couvrent 92 % des cas et représentent chacun plus de 5% des parcours analysés (Tableau 16).

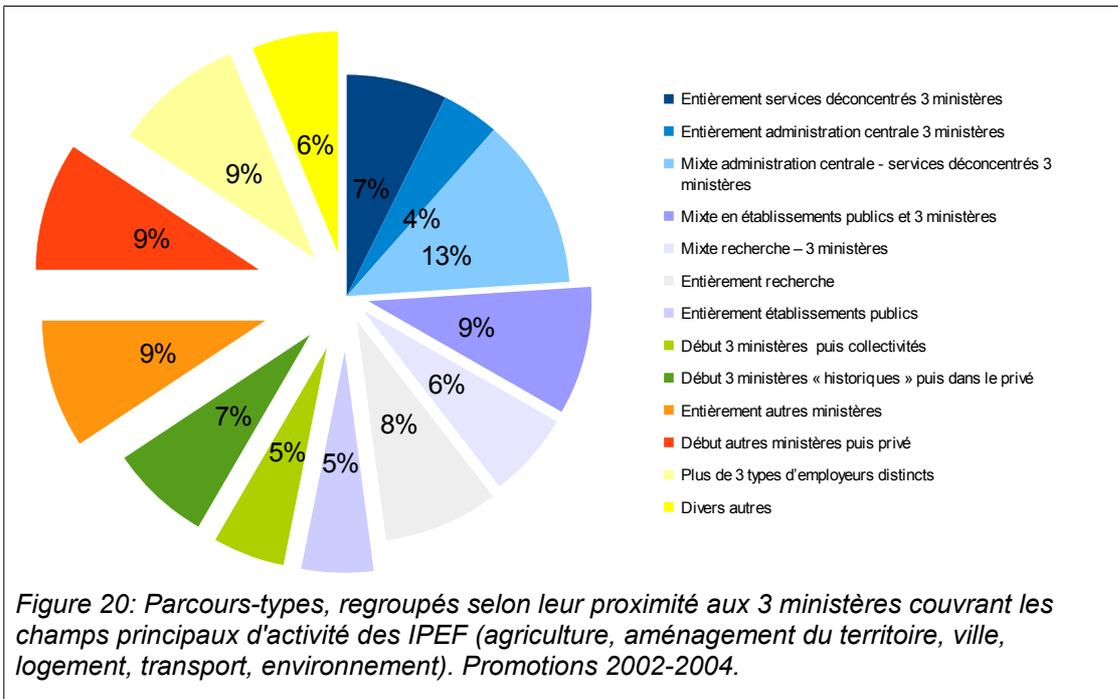
Parcours	Proportions
1. uniquement dans les ministères de rattachement	23 %
dont uniquement en services déconcentrés	7 %
dont uniquement en administration centrale	4 %
2. uniquement dans d'autres ministères que les ministères de rattachement	9%
3. début dans d'autres ministères (surtout Bercy) puis dans le privé	9 %
4. mixte en établissements publics et dans les ministères de rattachement	10 %
5. avec plus de 3 employeurs distincts	10 %
6. entièrement dans la recherche	8 %
7. dans les ministères de rattachement puis dans le privé	7 %
8. mixte recherche et dans les ministères de rattachement	6 %
9. tout en établissements publics	5 %
10. dans les ministères de rattachement puis en collectivités	5 %
TOTAL des 10 parcours principaux	92 %
Parcours différents (mixtes ou atypiques)	8%

Tableau 16: Dix parcours-type représentant 94 % des parcours des promotions 2002 à 2004, classés par ordre de prépondérance.

Si l'on regroupe ces parcours selon leur proximité avec le MAAF, le MEDDE et le MLETR, il apparaît (Figure 20) qu'environ 23 % se sont inscrits directement au sein de ces ministères, 59 % se sont déroulés en proximité immédiate de ces ministères (établissements publics, recherche, collectivités locales) et 18 % de ces parcours semblent sortir de cette sphère (autres ministères et secteur privé).

On remarque notamment :

- La présence importante de parcours mono-employeur, notamment dans les ministères de rattachement ?
- Les chercheurs restent majoritairement dans le monde de la recherche ou de l'enseignement ?
- Les allers-retours sont peu nombreux entre les ministères de rattachement et le privé, ou les collectivités, et existent avec les établissements publics.
- Le passage par Bercy augmente la probabilité de parcours dans le privé.
- Peu de flux d'échanges entre le ministère en charge de l'agriculture et ceux en charge du développement durable ou du logement.



Focus sur le genre

Sur les 64 parcours effectués uniquement dans les ministères de rattachement, 30 le sont par des femmes : les femmes représentent près de la moitié (47 %) de ces parcours, alors qu'elles ne représentent que 27 % des IPEF des 3 promotions.

Annexe 5. Perception de leurs parcours par les promotions 2002-2004

1. La démarche

Le questionnaire

Pour mieux comprendre les résultats des études quantitatives présentées en Annexe 3, nous avons voulu réaliser une étude plus qualitative via un questionnaire aux IPEF eux-mêmes. Pour ne pas trop biaiser cette enquête par un poids excessif du passé, alors que nous souhaitons nous placer dans une réflexion d'avenir, nous nous sommes limités aux promotions 2002-2004. Il nous a paru qu'elles ont suffisamment d'ancienneté dans le corps pour présenter un parcours fourni, mais peut-être pas assez pour se référer au passé lorsqu'il faut se projeter dans l'avenir. Cette enquête a été ouverte du 4 novembre au 10 décembre 2014 à quelque 330 IPEF de ces promotions⁴⁸.

Un taux de réponse satisfaisant

201 ingénieurs (61% des sondés) ont répondu au questionnaire, mais 35 réponses sont trop peu renseignées pour être exploitables. Ce sont essentiellement des réponses de la promotion 2002. Cette promotion présentait la particularité d'être nettement plus nombreuse que les autres, compte tenu d'un grand nombre de recrutements sur titre dans le corps des IGREF. Les recrutés sur titre de 2002, présentant un profil différent de celui des autres IPEF (plus âgés, plus d'expérience antérieure, etc.), et se sont sentis moins concernés par l'enquête, comme l'ont montré quelques réactions que nous avons reçues.

Selon les questions, entre 148 et 165 réponses ont ainsi été utilisées dans les résultats qui sont présentés ici (45 à 50% des sondés). Compte tenu de cette variabilité, nous avons systématiquement utilisé des pourcentages pour présenter les résultats.

Par ailleurs, le taux de réponse des femmes interrogées est nettement plus élevé que celui des hommes. C'est un biais que nous n'avons pu corriger compte tenu du nombre relativement faible d'enquêtés.

	enquêtés	ont répondu	taux de réponse
hommes	79%	67%	44%
femmes	21%	33%	82%

Tableau 17: Proportion des hommes et des femmes ayant répondu.

⁴⁸ En fait, 5 IPEF enquêtés venaient de promotions adjacentes et leurs réponses ont été prises en compte comme celles des trois promotions de base.

2. Les parcours

Des parcours en général dynamiques

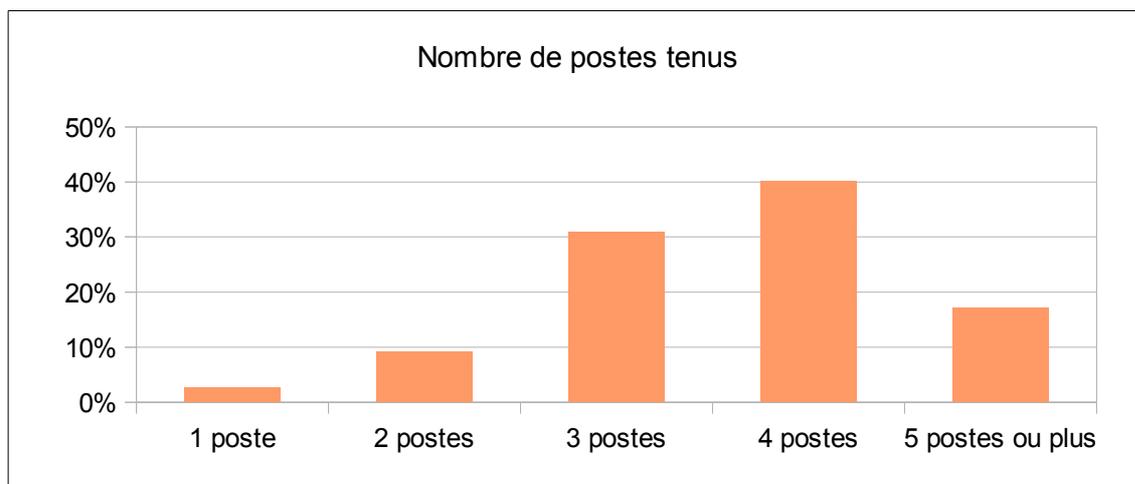


Figure 21: Nombre de postes tenus - IPEF 2002-2004.

Les IPEF qui ont répondu au questionnaire ont occupé en moyenne 3,6 postes sur 10 à 12 ans (Figure 21). Pour ceux qui sont en services de l'Etat, le nombre important de restructurations de services pendant cette période peut laisser penser que ces postes pouvaient parfois se recouvrir en termes d'attributions. Mais même avec ce biais que nous ne pouvons pas mesurer, cela représente un rythme de parcours très dynamique.

Des postes occupés aujourd'hui très divers

Ces IPEF travaillent pour plus de 40% en Île-de-France et plus de 20% dans les principales métropoles (Figure 23). Près de 7% travaillent à l'international hors de France, mais plus du double (16%) a fait au moins un passage à l'étranger dans sa carrière (Figure 22).

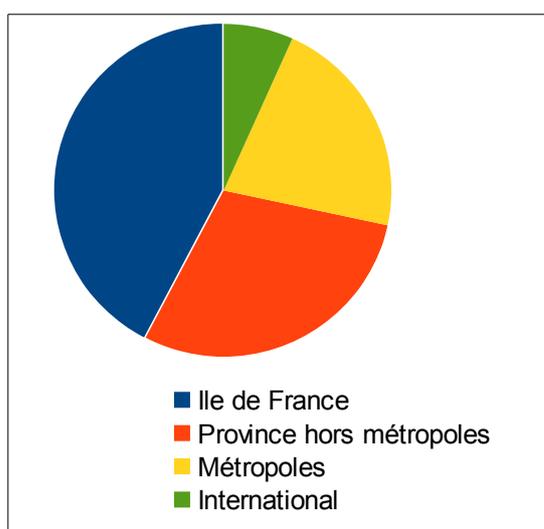


Figure 23: Répartition géographique des postes occupés. IPEF 2002-2004.

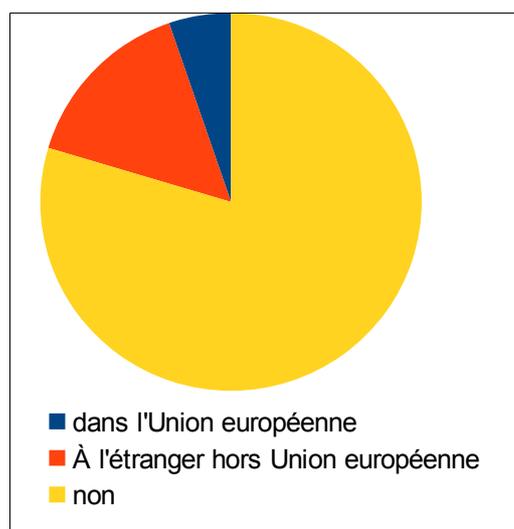


Figure 22: Passage à l'international. IPEF des promotions 2002-2004.

Ils travaillent pour la plupart dans le secteur public (Figure 24), notamment dans l'État et ses établissements publics, mais la part d'entre eux travaillant pour des entreprises

privées n'est pas négligeable (autour de 14%, un peu supérieure aux établissements publics).

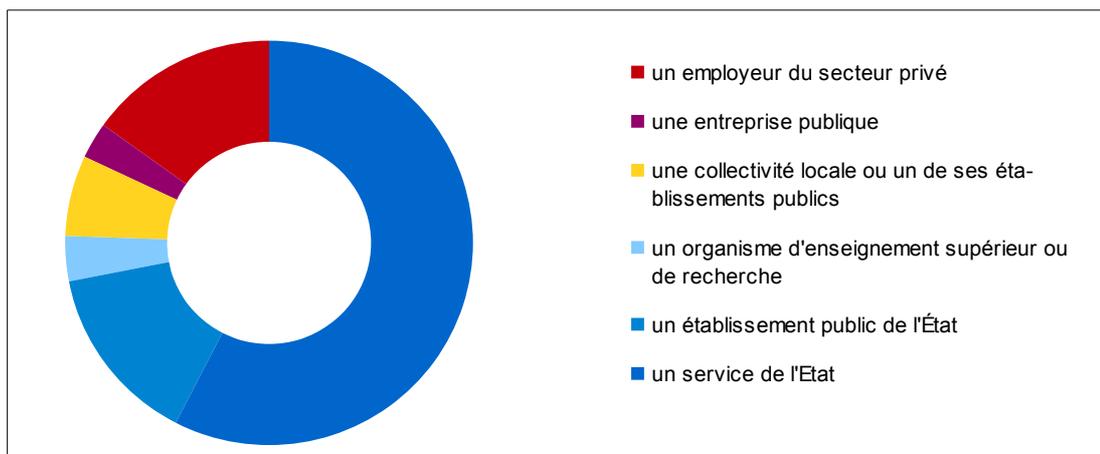


Figure 24: Employeurs. IPEF des promotions 2002-2004.

Dans les services de l'État, MEDDE et MLETR sont les principaux employeurs, de peu devant le MAAF (Figure 25).

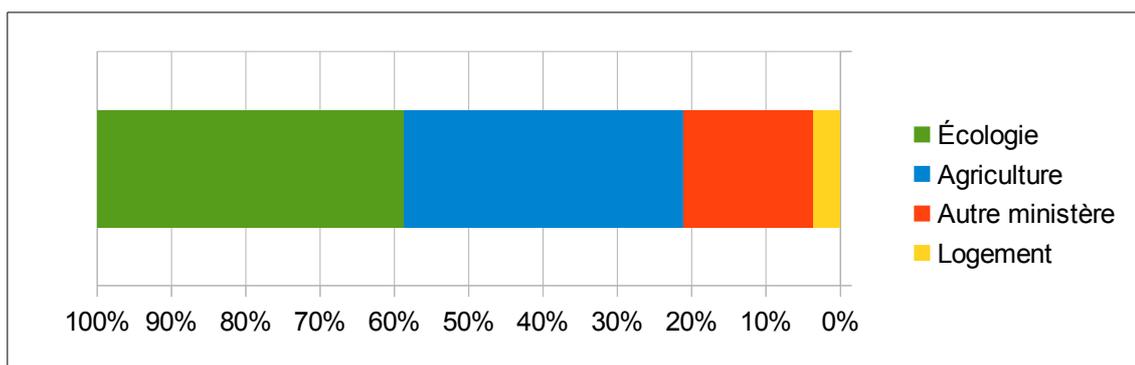


Figure 25: Répartition par ministère employeur. IPEF des promotions 2002-2004.

Dans ces ministères, les IPEF travaillent (Figure 26) :

- plutôt en services déconcentrés (32% en services régionaux ou supra départementaux, 23% en services départementaux) ;
- beaucoup administration centrale (36% des réponses) ;
- pour quelques-uns à l'international.

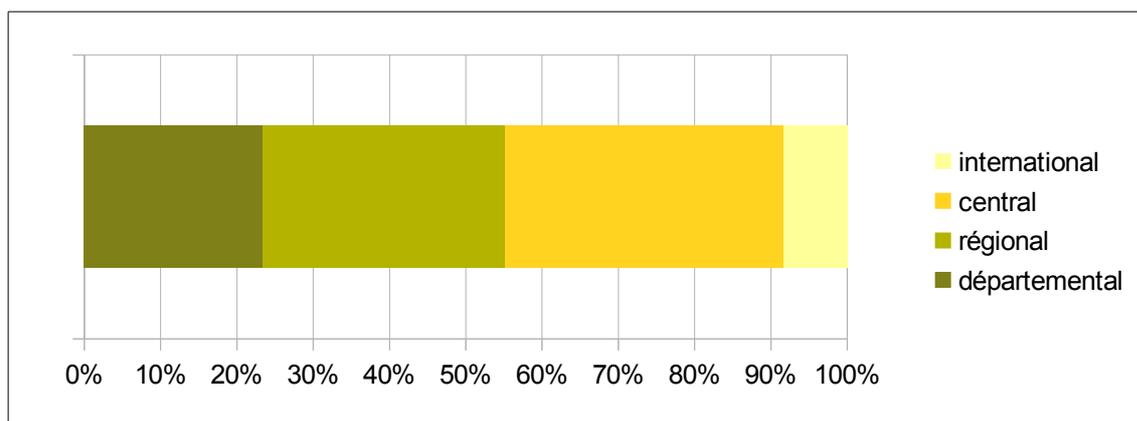


Figure 26: Au sein des services de l'État, champ géographique d'intervention. IPEF des promotions 2002-2004.

Leur employeur actuel est assez différent selon leur origine de recrutement (Figure 27). Par exemple, les polytechniciens sont peu nombreux en services déconcentrés, et travaillent majoritairement hors des services proprement dit de l'État. Ils partagent ce dernier point avec les « autres » recrutements, qui regroupent les recrutements via l'ENS, concours sur titre, intégration, etc. Il serait délicat de distinguer des catégories plus restreintes, c'est donc à titre illustratif qu'on constate par exemple qu'aucun recrutement ENS de notre panel ne se trouve en service déconcentré.

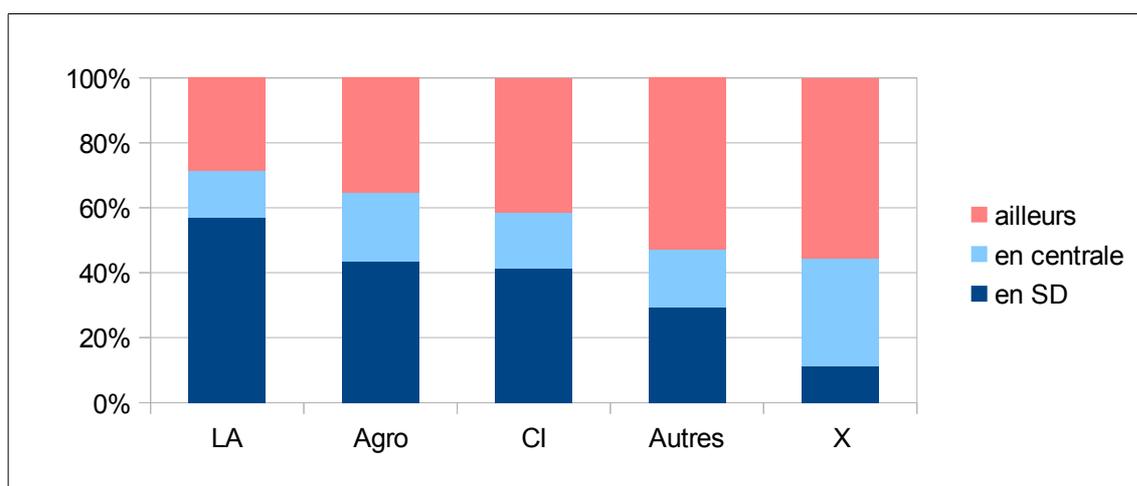


Figure 27: Employeur par type de recrutement. IPEF des promotions 2002-2004.

Des emplois plutôt opérationnels et techniques

Les IPEF occupent des postes (Figure 28) dont ils mettent en avant en tout premier la composante opérationnelle (à 39%) ou technique (23%) ; les aspects administratifs et politiques viennent ensuite en prenant plus de place en 2e et 3e qualification. Les aspects financiers et juridiques ne venant qu'après.

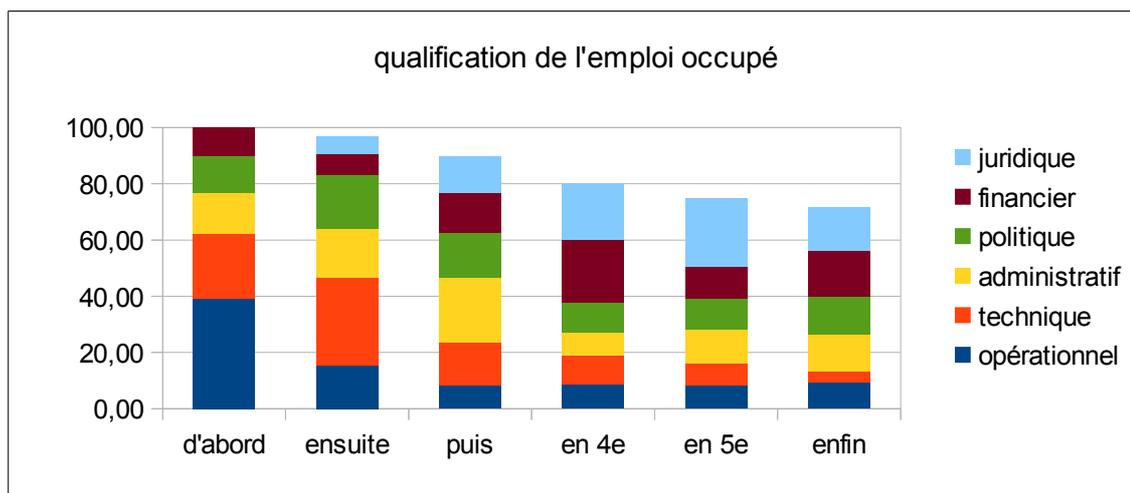


Figure 28: Dominante des emplois successifs occupés. IPEF des promotions 2002-2004.

La nature du poste est assez variable selon les employeurs.

- les aspects opérationnels sont prédominants pour ceux qui travaillent dans les entreprises publiques ou le secteur privé (Figure 29), ainsi que dans les services déconcentrés (Figure 30), alors que les emplois en administration centrale (Figure 31) sont avant tout considérés comme administratifs ;
- quel que soit l'employeur, les aspects techniques sont importants dans les trois premières caractéristiques des postes avec des hiérarchies un peu différentes ;
- les aspects financiers sont très forts dans les entreprises publiques ou le secteur privé, ainsi qu'en centrale, alors qu'ils sont beaucoup plus secondaires dans les services déconcentrés ;
- en centrale ce sont les aspects administratifs qui dominent, avec une partie financière et politique importante dans les premières caractéristiques citées ;
- c'est enfin en services déconcentrés que les postes sont vécus comme les plus complexes, avec le plus grand nombre de réponses pour caractériser le poste (graphique le plus dense).

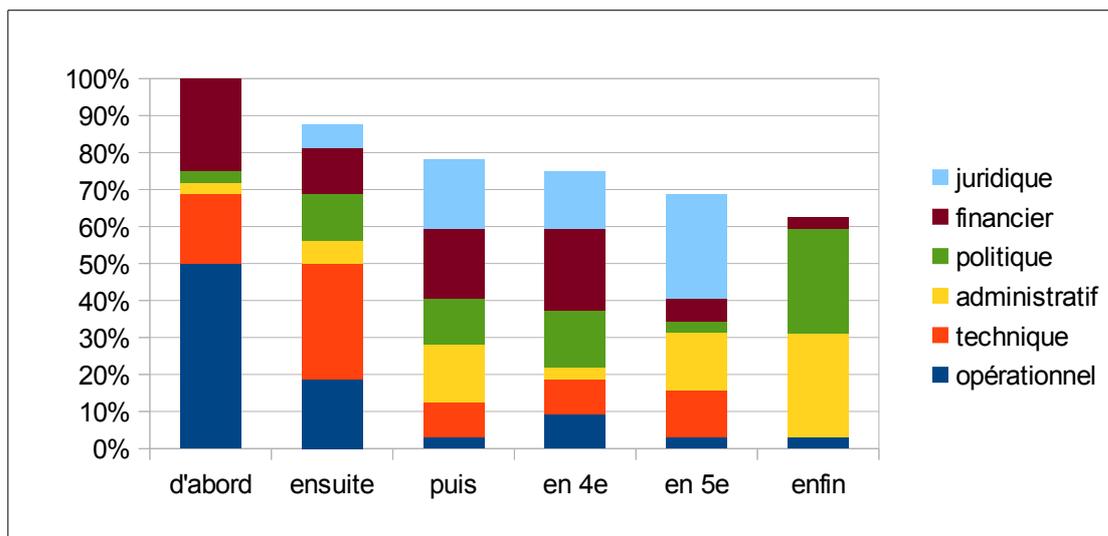


Figure 29: Entreprises publiques et privées. Dominante des emplois successifs occupés. IPEF des promotions 2002-2004.

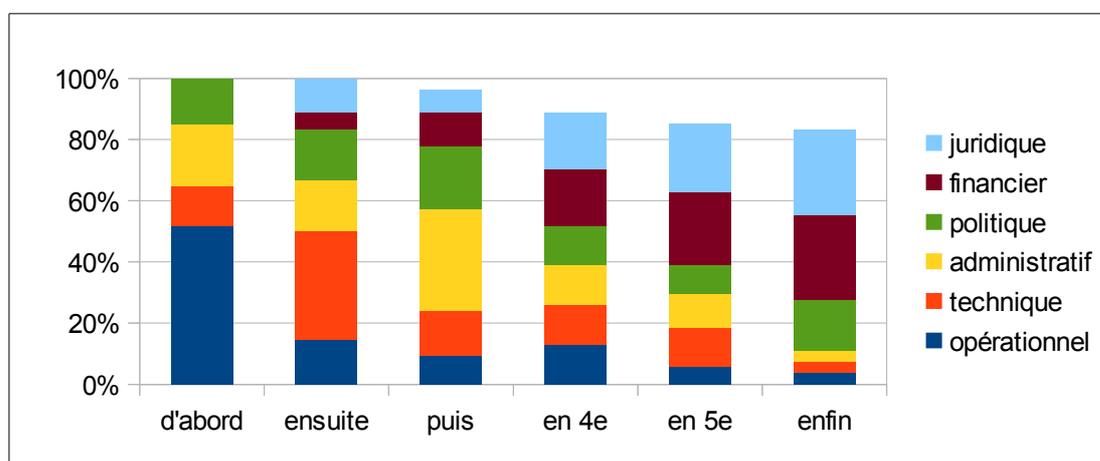


Figure 30: Services déconcentrés. Dominante des emplois successifs occupés. IPEF des promotions 2002-2004.

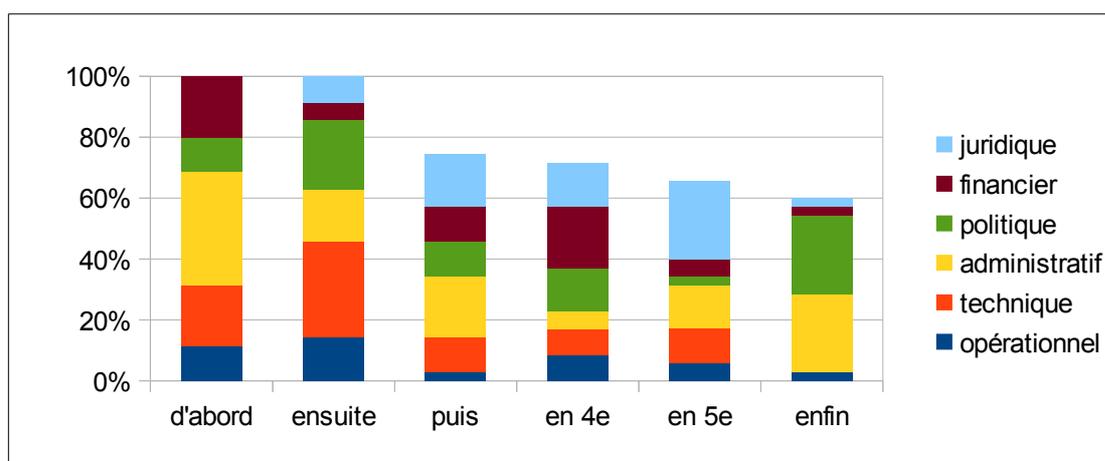


Figure 31: Administration centrale. Dominante des emplois successifs occupés. IPEF des promotions 2002-2004.

L'attrait pour le service public

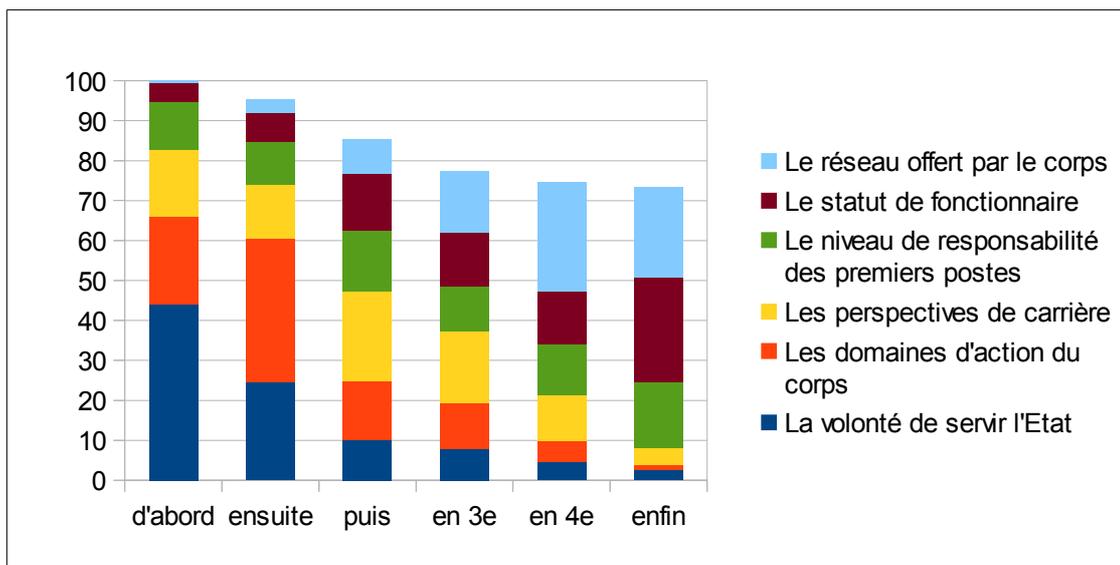


Figure 32: Motivation pour entrer dans le corps (Ordre de préférence : % de citation). IPEF des promotions 2002-2004.

Le questionnaire demandait aux ingénieurs de classer leurs motivations pour entrer dans le corps des IPEF. La volonté de servir l'État, les domaines d'action du corps sont largement des motivations pour entrer dans le corps, avec près des deux tiers des ingénieurs les classant en première place ; le statut de fonctionnaire, le réseau permis par le corps se trouvant en fin de classement (Figure 32). Parmi les trois motivations classées en tête (Figure 33), 79% des IPEF citent la volonté de servir l'État, 73% les domaines d'action du corps, contre 26% le statut et 13% le réseau.

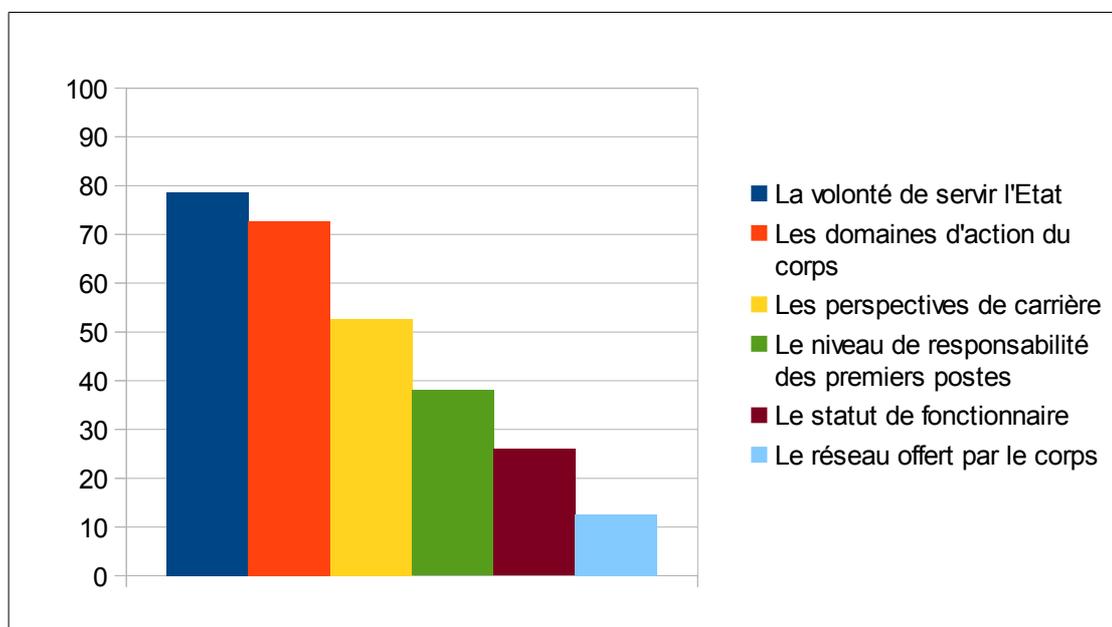


Figure 33: Trois principales motivations pour entrer dans le corps (% de citation). IPEF des promotions 2002-2004.

Après 10 à 13 ans d'expérience, près de 90% d'entre eux indiquent qu'ils feraient de nouveau le choix d'intégrer le corps des IPEF, ce qui semble montrer que les motivations d'origine ont plutôt été satisfaites.

3. Des parcours riches, motivés par le service public

Des ingénieurs assez largement satisfaits des postes occupés

La motivation des IPEF peut s'appuyer sur une satisfaction affichée quant aux postes occupés aujourd'hui (Figure 34). Parmi les IPEF qui ont répondu, seuls quelques-uns se déclarent plutôt ou vraiment (pour 2 d'entre eux) insatisfaits de leur poste.

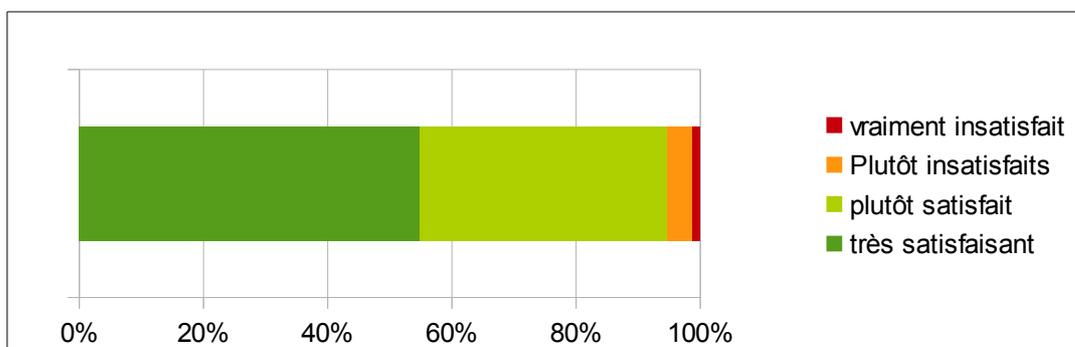


Figure 34: Satisfaction dans le poste actuel. IPEF des promotions 2002-2004.

Les raisons données aux insatisfactions viennent essentiellement de postes trop peu opérationnels, ou d'un manque de sens au travail qui leur est confié, souvent associé dans les réponses à l'insuffisance de la hiérarchie. La plupart de ces postes « non motivants » sont en administration centrale. Près des deux tiers des répondants (64%) considèrent que leur poste est mieux exercé par un ingénieur, et un gros tiers (36%) qu'il peut aussi bien être exercé par un non ingénieur. Mais aucun n'estime que le profil de son poste n'est pas adapté à un ingénieur (Figure 35).

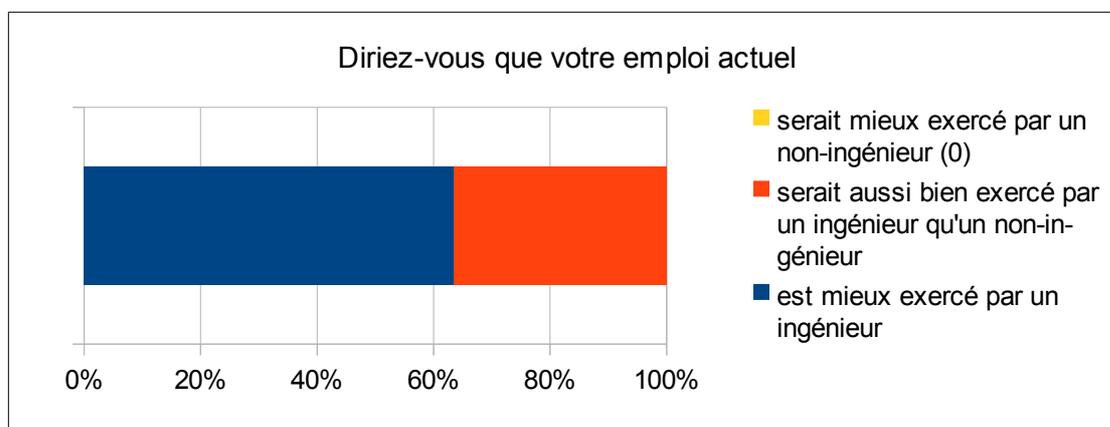


Figure 35: Le poste occupé est-il "un poste d'ingénieur" ? IPEF des promotions 2002-2004.

Neuf ingénieurs sur 10 (89%) recommanderaient à leur employeur de recruter un IPEF sur leur poste, ce qui conforte l'adéquation profil/poste.

Des difficultés pour les changements de postes

Les IPEF consultés ont pour une large majorité une vision plutôt optimiste de leurs possibilités de carrière (Figure 36), mais néanmoins la part de ceux qui considèrent que ces possibilités sont peu satisfaisantes ou qu'elles sont largement bloquées, est assez importante (14% dans chaque cas).

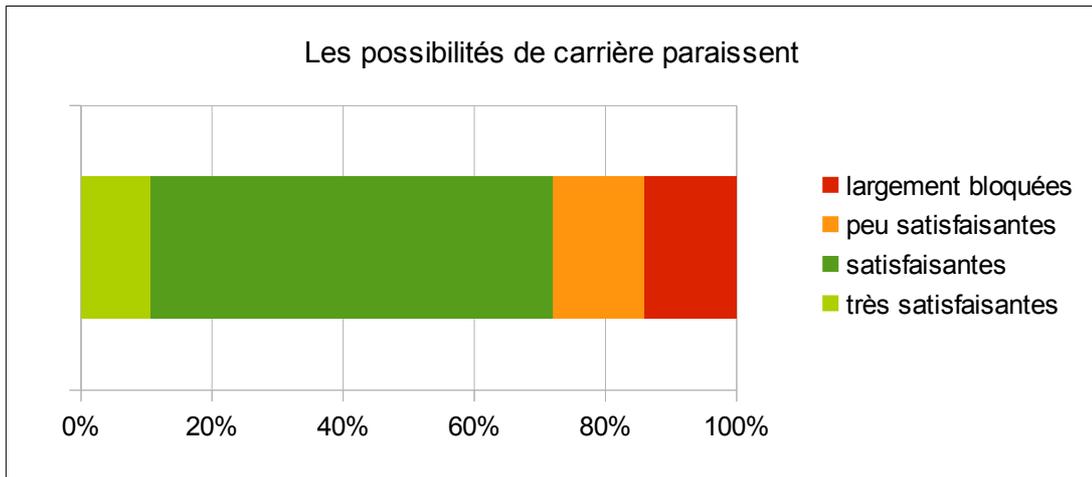


Figure 36: Les opportunités de carrière sont-elles ressenties comme ouvertes ? IPEF des promotions 2002-2004.

Ce taux de pessimisme peut être rapproché du taux des IPEF qui ont été confronté à des freins lors de leurs derniers changements de poste, soit un petit quart (23%). Ces freins sont d'abord liés à des contraintes administratives, notamment les barrières de recrutement liées aux schémas d'emploi ministériels (« compteurs »), puis à une offre de postes qui ne répond pas aux attentes des ingénieurs consultés. La mobilité géographique, assez peu citée, ne paraît pas un frein important à la mobilité (Figure 37).

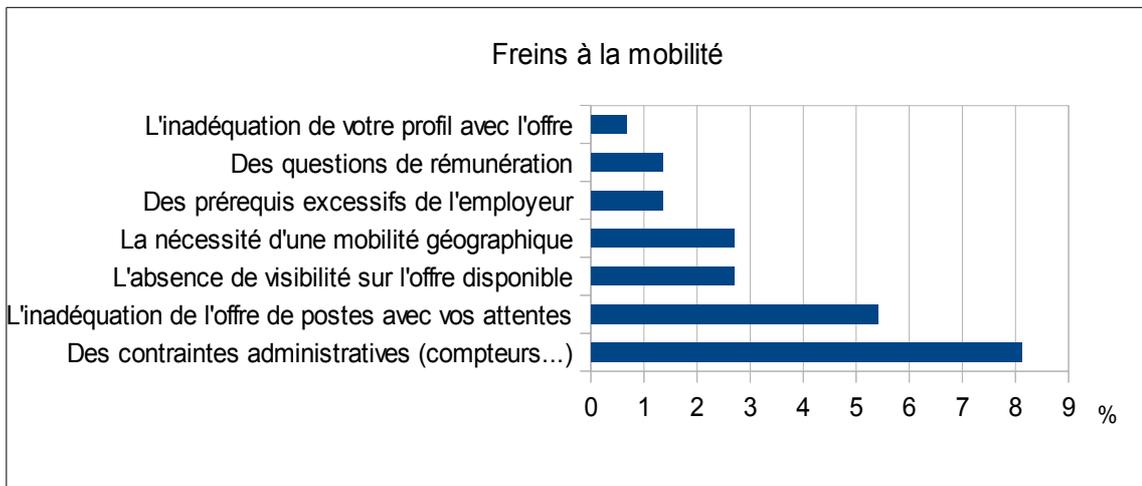


Figure 37: Les freins à la mobilité. IPEF des promotions 2002-2004.

Un choix des postes dominé par les métiers exercés

Les critères de choix d'un poste sont de manière écrasante liés au domaine professionnel et au type de métier qu'il permet d'exercer (Figure 38). Viennent ensuite la capacité d'initiative laissée sur le poste, puis de manière assez comparable la localisation géographique et le positionnement hiérarchique.

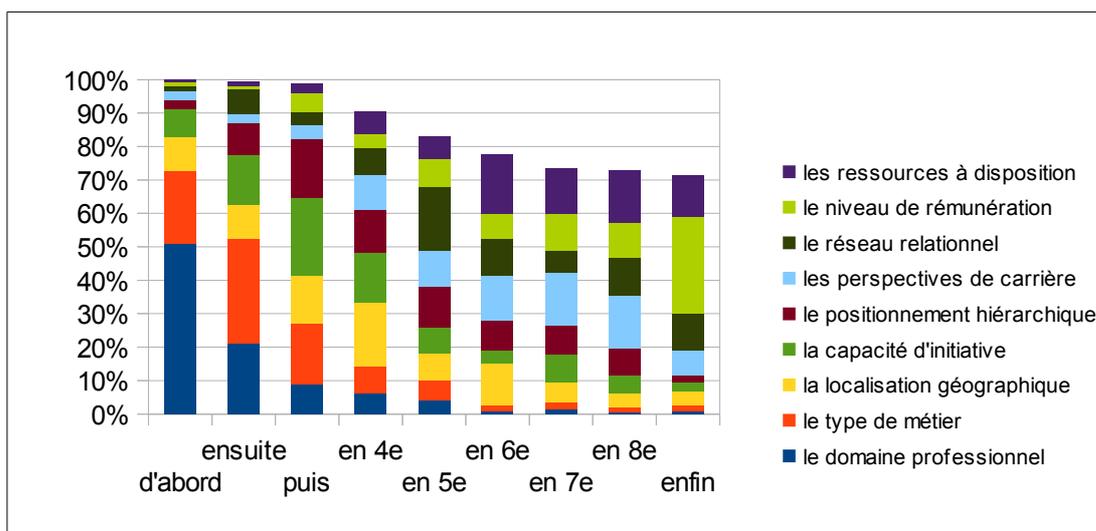


Figure 38: Critères de choix (par ordre de priorité). IPEF des promotions 2002-2004.

Ces critères de choix évoluent dans le temps, et pour un prochain poste, le critère géographique, lié à la vie extra professionnelle, devient le second critère de choix important, un peu devant le type de métier (Figure 39). Le critère de positionnement hiérarchique, lié à l'évolution des responsabilités, prend quant à lui une importance proche de la capacité d'initiative laissée sur le poste.

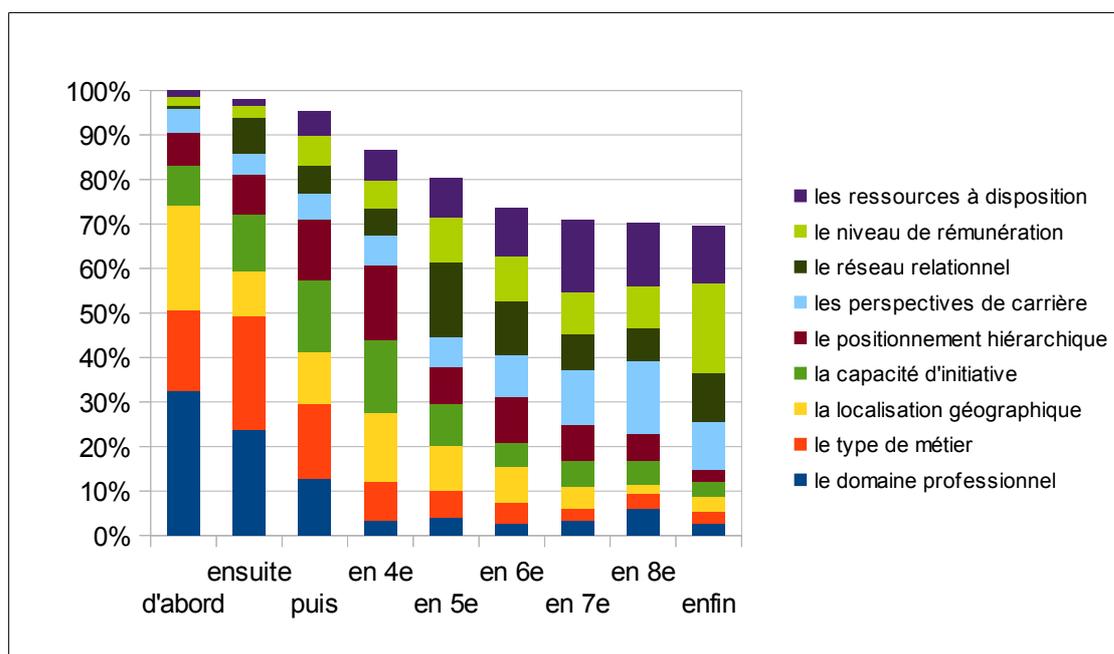


Figure 39: Critères de choix pour un prochain poste (par ordre de priorité). IPEF des promotions 2002-2004.

Une posture ouverte quant aux futurs employeurs

Un peu plus de 40% d'entre les IPEF consultés recherchent prioritairement un poste dans un service de l'État, toutefois ce chiffre est très inférieur à leur proportion actuelle

dans ces services (près de 60%). À défaut d'un des ministères de tutelle, ils sont très ouverts à des recherches dans un autre ministère.

Les établissements publics de l'État en 1er et 2e choix, les collectivités locales, sont d'autres employeurs sérieusement envisagés.

L'employeur privé est considéré par un nombre significatif d'IPEF en premier choix (ceux qui sont convaincus) et en dernier choix (pourquoi pas).

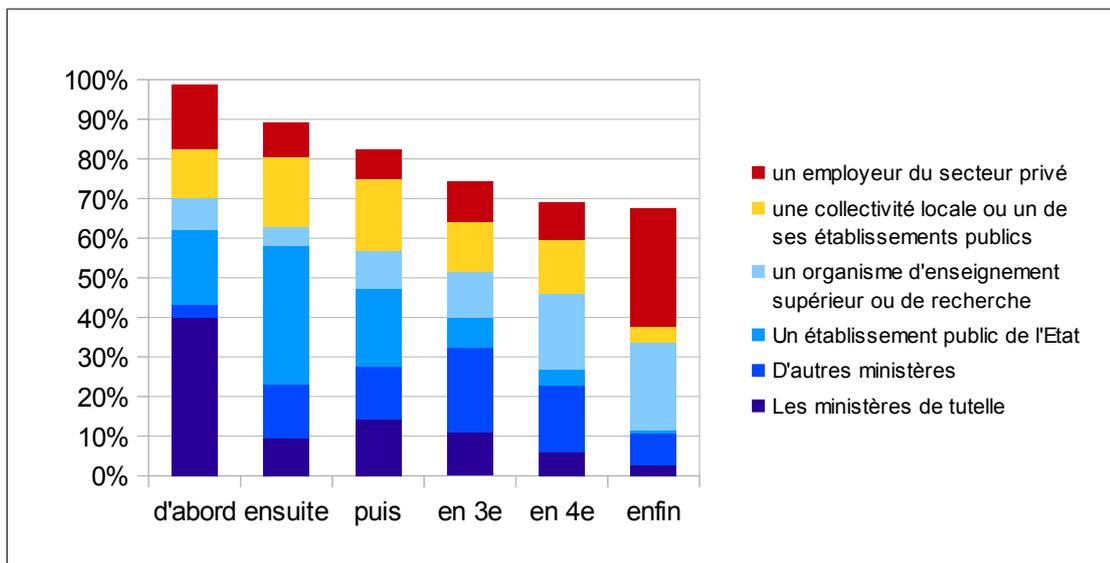


Figure 40: Type d'employeur envisagé pour un prochain poste (ordre de priorité). IPEF des promotions 2002-2004.

Au total, il n'y a pas d'employeur globalement plébiscité ni rejeté, 20% des IPEF n'envisagent pas de travailler pour chacun d'entre eux (Figure 41).

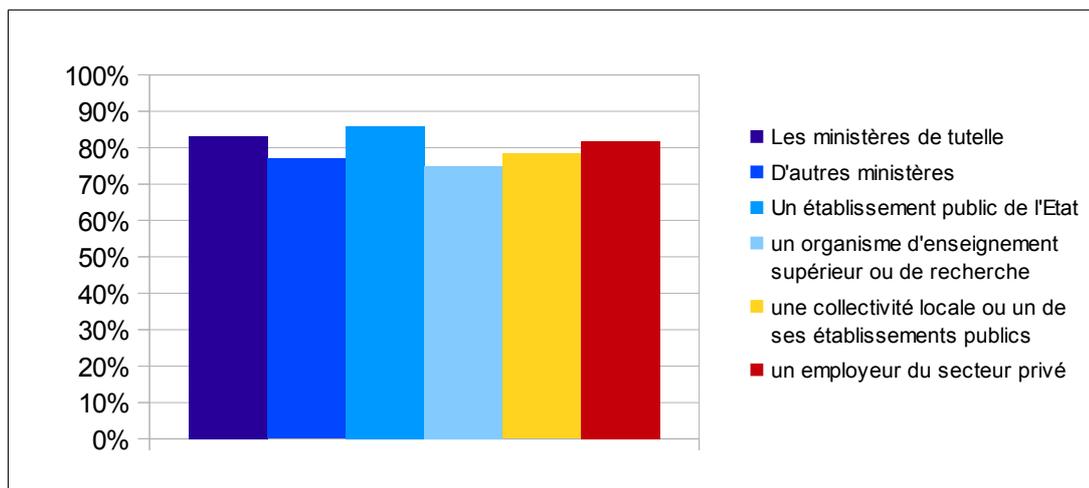


Figure 41: Futur employeur cité comme envisageable. IPEF des promotions 2002-2004.

4. Orientation, appui et gestion des parcours

Un souhait majoritaire d'une certaine liberté de conduire sa carrière

Pour leur choix de poste, près de 50% des ingénieurs enquêtés ont eu recours aux réseaux de suivi institutionnels des ministères. Près de 60% d'entre eux s'appuient sur les plus anciens, sur les conseils de l'UNIPEF, ou d'autres réseaux plus réduits. Les différentes filières de conseil trouvent ainsi leur utilité. Néanmoins chacun a sa filière préférée : moins de 20% des répondants indiquent s'appuyer sur plusieurs réseaux de conseils lorsqu'ils changent de poste (Figure 42).

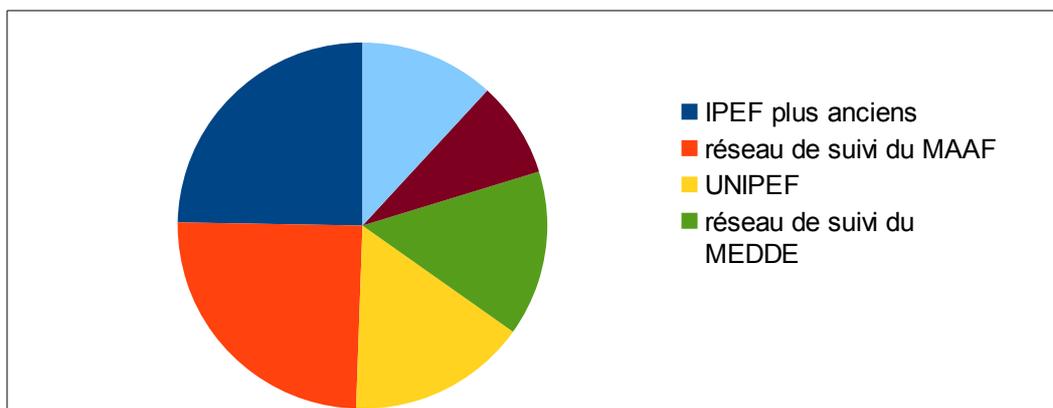


Figure 42: Accompagnement sollicité pour les changements de postes (plusieurs réponses possibles). IPEF des promotions 2002-2004.

Les attentes des ingénieurs sur l'accompagnement de leur parcours par les ministères, sont assez claires : s'ils expriment très majoritairement () des attentes vis-à-vis d'un accompagnement organisé par les ministères (qu'ils l'estiment adapté ou insuffisant), ils rejettent assez largement toute idée de directivité dans la gestion de leurs parcours.

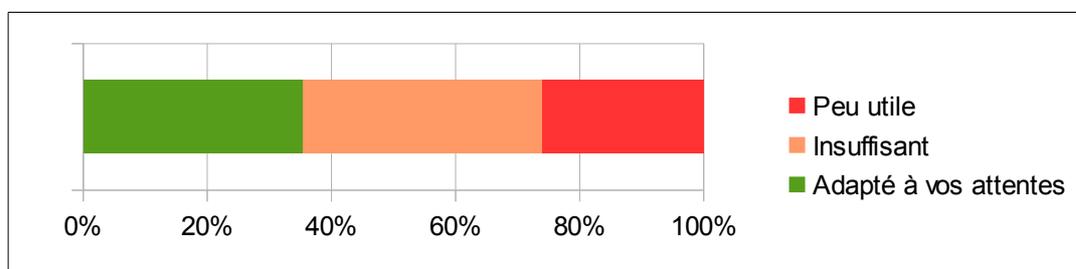


Figure 43: Avis concernant l'accompagnement de carrière par les ministères. IPEF des promotions 2002-2004.

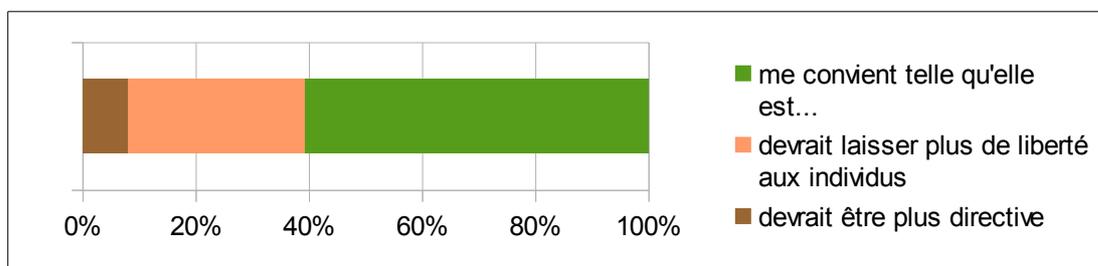


Figure 44: Appréciation sur la gestion des carrières par les ministères. IPEF des promotions 2002-2004.

Des parcours où les qualités transversales sont primordiales

Selon les ingénieurs interrogés, les principales qualités attendues des IPEF sont d'abord leurs capacités de synthèse et d'adaptation, puis leurs capacités d'initiative et de management (Figure 45). Leur expertise technique est présente en première ligne, ce qui peut correspondre à certains postes à dominante technique, mais pour les autres postes, elle apparaît, selon les répondants, assez en retrait parmi les attentes des employeurs (Figure 46).

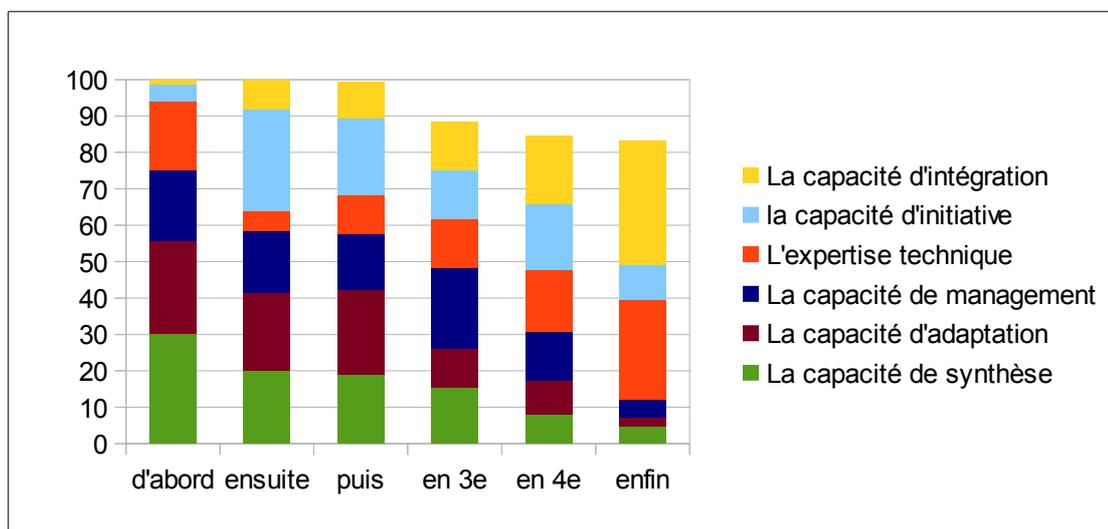


Figure 45: Qualités attendues des IPEF (% de citation par ordre de priorité). IPEF des promotions 2002-2004.

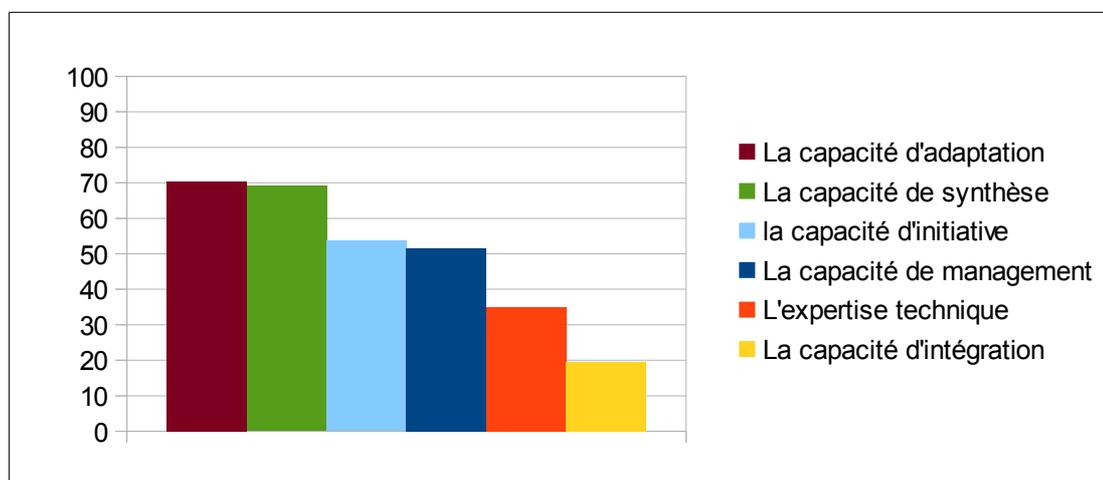


Figure 46: Trois premières qualités attendues (% de citation). IPEF des promotions 2002-2004.

Telles qu'elles sont ainsi comprises par les répondants, les attentes des employeurs sont à comparer avec la qualification des postes, plutôt opérationnels ou techniques selon les réponses présentées plus haut. On peut imaginer que pour un employeur, la discrimination se fait par ces compétences transversales, car la compétence technique d'un IPEF doit aller de soi. Elles sont aussi à rapprocher du fait que 90% des IPEF répondants ont eu des responsabilités de management (dans des services de taille assez variée : 21 % en dessous de 10 personnes, 42 % de 10 à 50 personnes, et 37 % de plus de 50 personnes).

5. La perception des parcours

La dernière partie de l'enquête portait sur les représentations de ce qu'est un parcours professionnel au sein des ministères aujourd'hui (Figure 47).

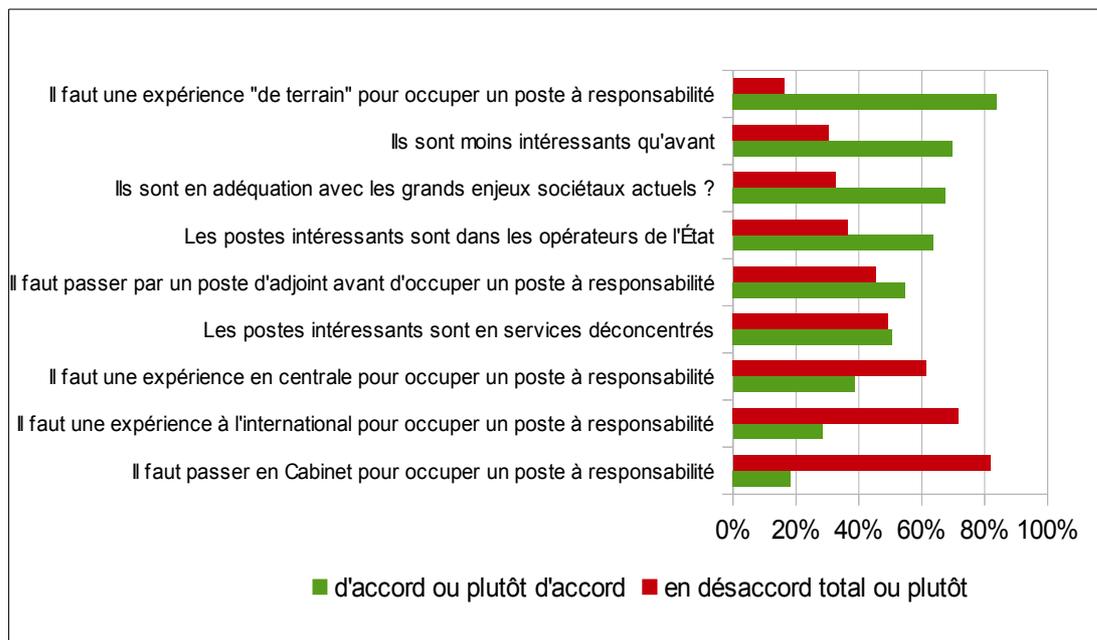


Figure 47: Représentations concernant les parcours professionnels dans les ministères. IPEF des promotions 2002-2004.

Pour les parcours dans les services de l'État, qui regroupe la majorité des IPEF consultés et des IPEF en général, on y lit l'importance pour eux d'une expérience de terrain et le faible intérêt d'un passage en cabinet ministériel, voire en administration centrale (respectivement 30 et 15% des répondants sont en total désaccord avec l'idée qu'il faille y passer pour occuper un poste à responsabilité).

Les avis sont très partagés sur le fait qu'il faille passer ou non par un poste d'adjoint. Ils le sont également sur le fait que les postes intéressants sont en services déconcentrés. Plus en détail, on remarque que les IPEF qui y travaillent sont plus ou moins d'accord (à 69%) avec cette proposition, alors que sont plutôt en désaccord ceux qui travaillent aujourd'hui en services centraux (à 67%) ou dans d'autres types d'emplois (à 57%). On pourra noter que, si près de 70% des IPEF du panel pensent que les postes intéressants sont dans les opérateurs, ils sont moins nombreux à chercher des postes en priorité. (cf. supra).

Quand on leur pose la question du meilleur choix d'employeur pour orienter leurs parcours, les IPEF mettent en avant les établissements publics de l'État, les collectivités, les services de l'État hors ministères de tutelle. Les employeurs qui leur semblent les moins porteurs sont les ministères de tutelle et les employeurs privés, soit finalement les deux extrémités du choix entre la position la plus statutaire, et la position la plus extra-statutaire (Figure 48).

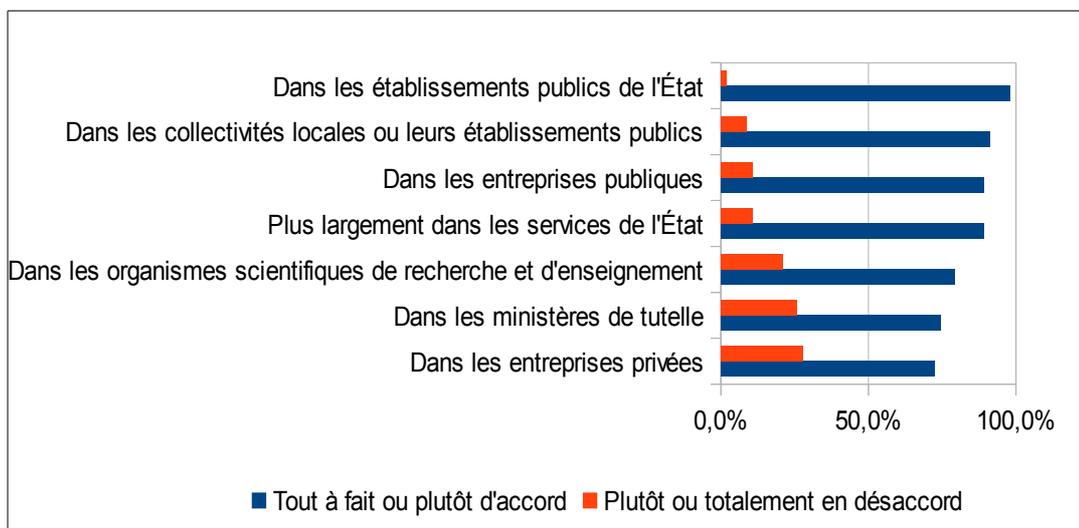


Figure 48: Où les IPEF devraient-ils à l'avenir orienter leurs parcours ? IPEF des promotions 2002-2004.

Ces perspectives jugées souhaitables ne correspondent pas aux orientations à court terme que les IPEF consultés donnent (statistiquement) à leur carrière : il y a donc un écart significatif entre les orientations (prudentes) que ces ingénieurs semblent donner à leur choix à court terme, et les perspectives (plus audacieuses) qu'ils perçoivent comme pertinentes.

Annexe 6. Les IPEF et les poste de responsabilité au sein du MAAF, du MEDDE et MLETR

On analyse ici la place des IPEF dans les postes de responsabilité en DDT, en DREAL et en DRAAF, et dans les administrations centrales du MAAF, du MEDDE et du MLETR.

1. Les emplois de responsabilité en DDT

Les directeurs départementaux

Les directions départementales des territoires ont été créées début 2010 dans le cadre de la RéATE. Il existe une DDT dans chaque département métropolitain et corse, à la seule exception de Paris et sa petite couronne, ce qui représente un total de 92 DDT. La création de ces directions interministérielles s'accompagne de la mise en place d'une nouvelle procédure de nomination gérée par les services du Premier ministre. A l'issue des nominations intervenues début 2010 on relevait :

- 67 IPEF sur 92 DDT, soit 73 % des directeurs
- 35 IPEF sur 92 DDTa, soit 38 % des adjoints et 1 IPEF sur 21 adjoints mer dans les DDTM.

Les DDT ayant été constituées par fusion des DDE avec les DDAF, ou à partir des DDEA expérimentales créées début 2009, tous les directeurs, à une seule exception près, étaient auparavant DDE, DDAF, DSV ou DDEA. Leurs modalités d'accès à la responsabilité de chef de service déconcentré correspondent aux pratiques mises en place par les ministères concernés pour leurs services déconcentrés avant RéATE.

Mais, dans cette opération, tous les chefs de service antérieurs n'ont pas pu obtenir un poste de directeur. Certains d'entre eux, dont 17 IPEF, ont dû se contenter d'un poste de directeur adjoint. Le dernier IPEF ancien chef de service nommé DDTa en 2010 n'a pu accéder de nouveau à une responsabilité de chef de service qu'à la fin de l'année 2014, mettant ainsi fin à une longue période de transition. Fin 2014, on relève :

- 51 IPEF sur 92 DDT, soit 55 % des directeurs, en diminution de 16 individus soit -24 %,
- 35 IPEF sur 92 DDTa et 1 IPEF sur 21 DDTa mer.

La nette diminution des IPEF parmi les directeurs contraste avec la grande stabilité de leur présence parmi les directeurs adjoints. Cette diminution résulte de la combinaison de plusieurs facteurs :

- Les DDT IPEF sont plus mobiles que les DDT issus des autres corps. Ils représentent 80 % des départs (52 IPEF sur 65 DDT initiaux partis fin 2014) ;
- Les DDT constituent un milieu relativement fermé sur lui-même : 73 % des directeurs nommés sur la période sont issus d'une DDI dont ils étaient directeur adjoint (43%) ou directeur (27%). L'importance de l'accès via la responsabilité de directeur adjoint, postes que les IPEF n'occupent qu'à 38 %, a contribué à réduire leur part, même s'ils sont surreprésentés parmi les promus (50%).

Sur la période 2010 – 2014, 98 IPEF ont occupé une responsabilité de DDT :

- 83 après avoir été déjà chef de service déconcentré avant la RéATE
- 15 pour lesquels il s'agissait de leur première responsabilité de chef de service déconcentré.

Les 83 anciens chefs de service déconcentrés se répartissent en 2/3 d'ex-IGREF et 1/3 d'ex-IPC. Leurs ages moyens d'accès à leur premier poste de chef de service varient selon les sexes et selon les modes d'accès dans le corps mais pas selon le corps d'origine (Tableau 18).

Origine	Nombre	Age d'accès à chef de service	
		moyenne	plage
Concours externes et interne (hommes)	59	45	38 – 53 C
Concours externes et interne (femmes)	7	41	37 – 45
Listes d'aptitude (hommes et femmes)	17	50	46 – 55

Tableau 18: Age d'accès au premier emploi de directeur départemental

Quatre constats méritent d'être soulignés :

- il n'y a pas de différence entre les corps d'origine,
- il n'apparaît pas de différence significative entre les concours externes et les concours internes qui peuvent être regroupés dans les mêmes catégories,
- la différence entre les hommes et les femmes tient moins à une précocité d'accès de ces dernières qu'à leur absence dans les accès au-delà de 45 ans,
- la plage d'accès des IPEF de sexe masculin issus des concours externes et internes est extrêmement large. L'accès à la responsabilité de chef de service déconcentré n'occupe pas la même place dans la carrière selon qu'il intervient autour de 40 ans ou autour de 50 ans.

Sur les 15 nouveaux entrants, la part des ex-IGREF passe à 80 % et celle des ex-IPC diminue à 20 %. La part des femmes (toutes des ex-IGREF) augmente légèrement puisqu'elle passe à 20 %.

En 5 ans, la composition par origines de IPEF DDT a profondément évolué :

- quasi disparition des X (2 en 2014 contre 8 en 2010)
- division par 2 des listes d'aptitude (8 en 2014 contre 16 en 2010) et des ex-IPC concours interne (6 en 2014 contre 12 en 2010)
- stabilité des ex-IGREF externes (hors X) et interne (35)

Les ages d'accès des nouveaux entrants demeurent quasiment les mêmes (Tableau 19).

Origine	Nombre	Age d'accès à chef de service	
		Moyenne	Plage
Concours externes et interne (Hommes)	10	44,5	38 – 52
Concours externes et interne (Femmes)	3	40,5	35 – 47
Listes d'aptitude (hommes et femmes)	2	51	49 – 53

Tableau 19 : Âge d'accès au premier poste de directeur départemental : nouveaux entrants.

40 % de ces nouveaux entrants sont issus des DDT ou occupaient un emploi de DDTa avant de devenir DDT. Pour le reste, ils viennent un peu plus fréquemment des services régionaux (20 %) que d'autres origines : administrations centrales et cabinet, opérateurs, autres (13 % chacune).

Sur cet échantillon limité, on relève néanmoins de grandes différences de parcours entre les IPEF concours externes, d'une part, (9 individus) et les IPEF concours internes et listes d'aptitude, d'autre part, (6 individus).

Les 2/3 des concours internes et listes d'aptitude ont effectué tout leur parcours au sein du corps (2 à 4 postes) uniquement dans les services déconcentrés (directions départementales et services régionaux). Aucun d'entre eux n'est passé par l'administration centrale. 2 d'entre eux (1/3) ont toutefois acquis une expérience en opérateur.

Aucun concours externes n'a effectué la totalité de son parcours (4 à 7 postes) uniquement en services déconcentrés. 6 d'entre eux (soit les 2/3) sont passés en administration centrale. Pour cette catégorie, la mixité des carrières apparaît réelle.

Le passage préalable en collectivité territoriale demeure encore l'exception. Il ne concerne qu'un de ces quinze IPEF.

L'emploi de DDT ne constitue l'emploi de fin de carrière que pour une minorité des IPEF. L'analyse des 52 départs intervenus sur la période donne les indications suivantes sur la place des emplois de chef de service déconcentré dans les parcours (194).

Débouchés	Part des IPEF	Age de départ		Nombre de poste de chef de service déconcentré	
		Moyenne	Plage	Nombre	Durée
Décès / retraite	17 %	61,6	51 – 65	3	11,6
CG MIGT RAPS	23 %	57,6	54 – 62	3,1	11,3
Services régionaux	33 %	54,8	45 – 59	2,4	6,5
Administration centrale	17 %	51,1	44 – 59	2,1	5,9
Autres	10 %	57,2	51 – 61	2,6	7,2

Tableau 20 : Débouchés des directeurs départementaux.

Les emplois de débouché en administration centrale sont, pour l'essentiel (6/9), des emplois de sous-directeur auquel les anciens DDT accèdent entre 44 et 55 ans. Les débouchés en service régional sont variés :

- directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) : 6
- directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) ou directeur de l'agriculture et de la forêt (DAF) outre-mer : 5
- directeur interdépartemental des routes (DIR) : 3
- secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR) : 2

La prévalence croissante des origines GREF et la similitude des ages d'accès conduisent à penser que, pour la génération actuelle, les parcours professionnels des DDT vont plutôt s'apparenter à ceux des anciens DDAF.

Les directeurs départementaux adjoints

Les IPEF directeurs adjoints sont un peu plus mobiles que les IPEF DDT. Sur les 36 DDTa nommés en 2010, ils ne sont plus que 8 (soit 22%) à occuper un poste de DDTa fin 2014, alors que 28 % des IPEF nommés DDT en 2010 occupent toujours un poste de DDT. Ceci est dû au fait qu'il y a beaucoup moins de mobilité horizontale au niveau des directeurs adjoints que des directeurs. Sur les 98 DDTa et DDTa mer nommés entre 2010 et fin 2014, seulement 8 nominations (soit 8 %) correspondent à des mutations de directeurs adjoints.

Sur les 36 IPEF DDTa initiaux :

- 17 étaient d'anciens chefs de services déconcentrés,
- 5 d'anciens directeurs adjoints de DDEA, DDAF ou DDE
- et 14 des ingénieurs promus directeurs adjoints.

De surcroît, sur la période considérée, 36 IPEF ont été nommés DDTa, dont 28 sont encore en poste et 8 déjà partis.

La population des nouveaux entrants (50) est donc, à ce niveau, significativement plus importante qu'à celui des directeurs. Elle est un peu plus féminisée (24 %) qu'au niveau des directeurs (20 %), mais moins déséquilibrée entre les corps d'origine : 64 % d'ex-IGREF et 36 % d'ex-IPC. L'analyse des ages d'accès à la responsabilité de directeur adjoint conduit à retenir un découpage plus fin selon les origines que pour les directeurs (Tableau 21).

Origine	Nombre	Age d'accès à chef de service	
		Moyenne	Plage
Tous ex-IPC externes	3	32	31 – 33
Tous ex-IGREF APT	10	40,4	35 – 46
Hommes ex-IGREF X et ex-IPC internes	10	41	37 – 46
Femmes ex-IGREF X et ex-IPC internes	3	36,8	33 – 40
Tous ex-IGREF agronomie et internes	19	43,7	37 – 53
Listes d'aptitude (hommes)	4	49	46 – 54

Tableau 21 : Âge d'accès la première responsabilité de directeur départemental adjoint.

Quelques contrastes apparaissent ainsi :

- entre des ages d'accès significativement inférieurs à ceux relevés pour les directeurs (ex-IPC externes et, dans une moindre mesure des ex-IPC internes et ex-IGREF X ainsi que des hommes ex-IGREF externes AgroParisTech hors anciens ingénieurs d'agronomie) et des ages d'accès équivalents (femmes ex-IGREF externes AgroParisTech, ex-IGREF internes, anciens ingénieurs d'agronomie et listes d'aptitude) ;
- entre les hommes et les femmes avec pour ces dernières soit un avantage équivalent à celui relevé au niveau des directeurs pour les recrutements externes et internes (cas des ex-IGREF X et ex-IPC internes), soit un age équivalent (cas des ex-IPC externes, des ex-IGREF internes, des anciens ingénieurs d'agronomie et des listes d'aptitude).

À la différence de ce qui a été observé au niveau des DDT anciens chefs de service déconcentré, l'âge, au niveau de l'accès à l'emploi de DDTa, n'apparaît pas homogène selon le corps d'origine.

	Ages d'accès	
	ex-IPC	ex-IGREF
Recrutement		
Concours externes (hors agronomie)	32	40
Concours internes	40,6	44,9

Tableau 22 : Âge d'accès à l'emploi de DDTa selon le corps d'origine.

Les différences entre les calendriers des ex-IPC et des ex-IGREF apparaissent significatives. L'adoption, pour les ingénieurs qui ont, ou auront, été directement recrutés dans le corps des IPEF, de l'un ou l'autre de ces deux calendriers est un sujet de gestion des parcours pour les ministères employeurs et pour les services du Premier ministre.

Les plages d'accès extrêmement larges de certains canaux de recrutement (anciens ingénieurs d'agronomie notamment) rendent difficile l'analyse des parcours. Un poste de DTTa ne peut pas avoir la même place dans un parcours professionnel selon qu'on y accède à 37 ou à 53 ans à partir d'un même recrutement.

Comme pour les directeurs, les nouveaux entrants accédant à un poste de directeur départemental adjoint sont à 42 % issus des DDT. Ils sont plus nombreux 32 % à être issus des services régionaux, ce qui porte à 74 % l'ensemble des services déconcentrés. Ils viennent donc en moindre proportion de l'administration centrale (8 %), des opérateurs (8 %) ou d'autres employeurs (10 %).

En prenant en compte non plus seulement le dernier poste mais l'ensemble de la carrière dans le corps, on atteint :

- seulement 24 % d'IPEF DDTa ayant une expérience de l'administration centrale,
- 20 % ayant une expérience en opérateur,
- 18 % ayant une expérience au sein des réseaux scientifiques et techniques,
- 18 % passés par l'enseignement agricole,
- seulement 6 % ayant une expérience en collectivité territoriale,
- 12 % ayant acquis une expérience professionnelle chez d'autres employeurs.

Malgré cette diversité, il demeure 35 % des IPEF DDTa qui ont effectué toute leur carrière dans le corps au sein des services déconcentrés : DDT et services régionaux.

La mixité des parcours à l'intérieur du corps est très variable selon les modes de recrutements :

- les listes d'aptitude, qui n'ont effectué que 2 postes au sein du corps avant d'accéder à l'emploi de DDTa, sont à 75 % restés dans les services déconcentrés. Aucun n'est passé en administration centrale ou en collectivité ;
- les concours internes, qui ont tenu de 2 à 7 postes au sein du corps avant d'accéder à l'emploi de DDTa, ont, en majorité, effectué ce parcours uniquement au sein des services déconcentrés (53 %). Ils sont 29 % à avoir occupé au moins un poste au sein des réseaux scientifiques et techniques des deux ministères. Un seul d'entre eux (soit 6%) a une expérience en administration centrale ;
- les concours externes qui ont eux aussi tenu de 2 à 7 postes au sein du corps avant d'accéder à l'emploi de DDTa, ne sont que 17 % à être resté au sein des services déconcentrés. Ils sont 38 % à avoir une expérience en administration centrale ou en cabinet et 24 % à être passés par un opérateur ainsi que par l'enseignement agricole. Pour cette catégorie, la mixité des carrières apparaît réelle.

Les parcours des IPEF concours externes ne sont pas les mêmes selon qu'ils accèdent à leur premier emploi de DDTa avant 40 ans (13 individus) ou après (16 individus) :

- Les jeunes accèdent à cet emploi, après avoir occupé de 2 à 6 postes, à partir d'un poste en service déconcentré à 77 %. Ils sont 62 % à être passés par l'administration centrale et 23 % par un opérateur. Les autres expériences professionnelles sont tout à fait marginales ce qui fait que 23 % d'entre eux ont effectué toute leur carrière en services déconcentrés.

- Les IPEF quadragénaires, qui ont occupés de 3 à 7 postes, proviennent moins des DDT elles-mêmes (25 %) mais plus souvent des services régionaux (38 %). Ils sont beaucoup moins nombreux à avoir effectué toute leur carrière en services déconcentrés (13 %), mais aussi beaucoup moins nombreux à avoir une expérience de l'administration centrale (19 %). La variété de leurs parcours repose sur d'autres expériences : l'enseignement agricole (38 %), les opérateurs (25 %), les réseaux scientifiques et techniques (19 %) et les autres employeurs (25 %).

2. Les emplois de responsabilité au niveau régional et interrégional

Les DREAL

Les DREAL ont été créées par fusion des DRE avec les DRIRE et les DIREN en deux vagues en 2009 et 2010. Il existe une DREAL dans chaque région métropolitaine et en Corse, sauf en Île-de-France où coexistent 3 directions régionales.

La procédure de nomination aux emplois des DREAL relève des ministres de tutelle et non pas des services du Premier ministre.

Les nominations des premiers directeurs, intervenues en 2009 et en 2010, ont veillé à respecter un équilibre entre les structures d'origines (8 anciens DRIRE, 7 anciens DRDE et 6 anciens DIREN). En Île-de-France ont été nommés : 1 ancien DRIRE, 1 directeur d'administration centrale et 1 DDE. Cette variété d'origine a pour effet une diversité des corps d'appartenance de ces 24 directeurs régionaux :

- 13 IPEF dont 9 ex-IPC et 4 ex-IGREF ;
- 7 ingénieurs des mines ;
- 2 administratrices civiles ;
- 1 IDTPE ;
- 1 inspectrice de la santé publique vétérinaire.

L'âge à la nomination en tant que DREAL a peu de sens pour des cadres qui, presque tous, étaient déjà directeurs régionaux, ou l'avaient déjà été antérieurement.

L'étude, réalisée par Gilles Jeannot en 2009 pour le compte du MEEDDAT sur les pratiques et doctrines de la gestion des cadres dirigeants dans les traditions équipement, agriculture, environnement et industrie, a éclairé la différence qui existait à cette époque entre les DRDE, les DIREN et les DRIRE tant dans leurs parcours professionnels que dans leur structure par corps. On rappellera que parmi les derniers DRDE nommés (entre 2000 et 2007) on trouvait :

- 19 IPC, dont 9 concours externes (X) et 10 concours interne ou liste d'aptitude (ex-ITPE) ;
- 1 IDTPE ;
- 1 administratrice civile ;
- 1 AUE.

Parmi les IPEF, 7 d'entre eux avaient déjà été DRDE dans une autre région.

Leur âge moyen de nomination au premier emploi de DRDE s'établissait à 52,6 ans (fourchette entre 44 et 57 ans).

Pour ce qui est des DIREN, on trouvait :

- 16 futurs IPEF dont 13 IGREF et 3 IPC ;
- 2 administrateurs civils ;
- 1 inspectrice de la santé publique vétérinaire ;
- 1 ingénieur du génie sanitaire.

Le total se limite à 20, du fait de la reprise par certains DRIRE des fonctions de DIREN dans le cadre de l'expérimentation du rapprochement des DRIRE et des DIREN qui avait précédé la création des DREAL.

Parmi ces 20 DIREN, 8 l'avaient déjà été dans une autre région auparavant.

Pour les IPEF, l'âge moyen de nomination au premier emploi de DIREN s'établissait à 46,4 ans (fourchette entre 36 et 52 ans). C'est près de 6 ans plus jeunes que pour les DRDE.

Fin 2014, il ne reste, sur les 24 directeurs régionaux nommés lors de la REATE, que :

- 2 directeurs sur le même poste,
- 2 directeurs sur un poste de DREAL dans une autre région.

Les directeurs régionaux ont été encore moins stables que les DDT, plus de 80 % d'entre eux ayant quitté les fonctions de directeur régional.

22 nominations sont intervenues. À la différence de ce qui s'est passé pour les DDT, ce large renouvellement n'a pas servi à faire revenir à des fonctions de directeur régional des anciens DRDE, DIREN ou DRIRE qui en auraient été évincés au moment de la création des DREAL.

La structure par corps s'en trouve profondément modifiée. Compte tenu de 2 postes temporairement vacants, on compte désormais :

- 16 IPEF, dont 11 ex-IPC et 5 ex-IGREF ;
- 2 administrateurs civils ;
- 1 IDTPE ;
- 1 inspectrice de la santé vétérinaire ;
- 1 AUE ;
- 1 seul ingénieur des mines.

La quasi disparition des ingénieurs des mines permet aux IPEF d'être plus présents sur ces postes de directeur régional (73 % contre 54 %), alors même que progresse la diversité des corps représentés.

Tous les IPEF ex-IGREF sont des concours externes (X et AgroParisTech). Parmi les IPEF ex-IPC 4 sont des concours externes (X) et les 7 autres des concours interne ou liste d'aptitude.

Sur les 4 directeurs initiaux toujours DREAL on compte 3 IPEF et 1 inspectrice de la santé vétérinaire. En intégrant une IPEF nommée DREAL en 2012 et déjà repartie, les nouveaux entrants ont donc été sur la période :

- 14 IPEF ;
- 2 administrateurs civils ;
- 1 IDTPE ;
- 1 AUE ;
- 1 ingénieur des mines.

Si on ne prend pas en compte le cas spécifique du DRIEA, l'âge moyen de nomination de ces 13 IPEF nouveaux entrants a été de 48 ans (fourchette entre 36 et 55 ans). Parmi eux :

- 6 ont été nommés DREAL juste après un poste de DDT. Leur age moyen de nomination DREAL est de 50,7 ans (fourchette entre 45 et 55 ans) ;
- 7 autres ont des provenances variées (administration centrale, cabinet, collectivité, DREAL). Leur age moyen de nomination DREAL est de 46 ans (fourchette entre 36 et 55 ans) ;
- 9 sont des IPEF concours externe. Leur age moyen de nomination DREAL est de 44,8 ans (fourchette entre 36 et 49 ans) pour une ancienneté dans le corps de 20,5 années ;
- 5 sont des concours internes ou liste d'aptitude. Leur age moyen de nomination est de 54,2 ans (fourchette entre 53 et 55 ans) pour une ancienneté dans le corps de 16,4 années.

Pour les IPEF concours externes, l'accès à la fonction de DREAL arrive à un âge et une ancienneté correspondant à celle de l'accès à la fonction de DIREN, nettement plus tôt que l'accès à la responsabilité de DRDE.

Inversement, pour les IPEF concours interne et liste d'aptitude, l'accès à la fonction de DREAL (54,2 ans) est plus tardif que l'accès aux fonctions de DIREN (50,7 ans) ou de DRDE (52,6 ans).

Parmi les 22 nominations intervenues depuis 2010, on compte 7 femmes et 15 hommes. 6 de ces femmes sont des IPEF. Le corps a plus que proportionnellement contribué à l'effort de parité (86 % des femmes nommés pour 76 % des directeurs nommés), en contradiction avec ce qui était observé autrefois pour les DRDE. Parmi les nouveaux entrants IPEF on est quasiment à la parité : 6 femmes pour 7 hommes. Cet équilibre est assuré dans chaque catégorie, hormis les listes d'aptitude :

- 4 femmes pour 4 hommes parmi les concours externes,
- 2 femmes pour 2 hommes parmi les concours internes.

Pour les concours internes, les âges de nomination sont les mêmes (54 ans) et anciennetés sont proches (17,5 pour les hommes et 19 pour les femmes).

Pour les concours externes, la situation est plus contrastée :

- âge moyen de 46,5 ans (fourchette 45 – 49) pour les hommes avec une ancienneté de 22,5 années (fourchette 19 – 25) ;
- 2 femmes présentent les mêmes caractéristiques : âge moyen 46 ans pour une ancienneté de 22,5 ans ;
- les 2 autres femmes se distinguent de leur 6 collègues par une plus grande précocité : âge moyen 38 ans pour une ancienneté de 14,5 ans. L'écart est de 8 ans avec leurs collègues.

Si on compare les âges d'accès à l'emploi de DREAL et à l'emploi de DDT, on a, selon les modes de recrutement dans le corps, des résultats sensiblement différents (Tableau 23).

Recrutement	Age d'accès DDT	Age d'accès DREAL
Hommes externes	43,7	46,5
Femmes externes	40,5	42
Concours internes	46,3	53,8
Listes d'aptitude	51	54,5

Tableau 23 : Âge d'accès comparé au poste de DDT et au poste de DREAL.

À la différence de ce qui a été relevé pour les DDT, les DREAL apparaissent, au niveau de la nomination de leurs directeurs comme un milieu très ouvert. Sur les 22 nominations intervenues depuis 2010, seulement 23 % concernent un directeur ou un directeur adjoint de DREAL. Les directeurs proviennent principalement :

- de l'ensemble administration centrale – cabinet : 36 %;
- des DDT : 32 %.

Un seul arrive d'une collectivité territoriale.

Les 13 IPEF nouveaux entrants proviennent :

- des DDT (46 %) ;
- de l'administration centrale et des cabinets (31 %) ;
- d'une DREAL (8 %) ;
- d'autres employeurs (15 %).

En prenant en compte l'ensemble de leur parcours dans le corps (de 2 à 5 postes pour les ingénieurs en promotion et de 4 à 8 postes pour les concours externes), on observe que seulement 23 % d'entre eux ont une expérience d'un service régional (DREAL, DRAL ou DIREN). Ils ont par contre quasiment tous (85 %) une expérience en direction départementale, et majoritairement (54 %) une expérience en administration centrale éventuellement complétée par un passage en cabinet (31 %).

L'accès à l'emploi de DREAL ne correspond jamais à un premier poste de cadre dirigeant. Tous ont occupés, préalablement à leur nomination, un emploi fonctionnel en direction départementale, en administration centrale ou en collectivité, ou un poste de directeur de cabinet. Mais l'emploi de DREAL peut, pour certains (3 femmes et un homme), être le deuxième emploi fonctionnel et pour d'autre être le dernier d'une suite plus ou moins longue (4 ou 6) de postes de cadre dirigeant (3,6 en moyenne). Sans lien apparent entre la taille de la région et la place de l'accès de DREAL dans les emplois de cadre dirigeant des IPEF concernés.

Depuis 2010, 21 directeurs régionaux ont quitté les DREAL. Deux de ces départs consistent, pour des ingénieurs des mines, à un accès à un autre emploi de directeur régional (DiRECCTE). 19 départs correspondent donc une sortie de la responsabilité de chef de service régional. La répartition de ces sorties diffère sensiblement de celles des DDT. On relève ainsi :

- 26 % de départs de retraite ;
- 37 % de départ vers des conseils généraux ou MIGT ;
- 21 % de départ vers un emploi fonctionnel d'administration centrale ;
- 1 départ (soit 5 %) vers un emploi de DDT ;
- 11 % de départ vers d'autres responsabilités.

Les IPEF (11 sur les 19 directeurs régionaux) sont moins nombreux à partir en retraite (18 %) et plus nombreux à poursuivre leur carrière en administration centrale (36 %).

Les âges moyens de départ en retraite (63 ans) et en conseil général ou DDT (60 ans) sont très différents de l'âge moyen de retour en administration centrale : 47 ans.

L'emploi de DREAL est ouvert à des origines très larges. C'est, pour partie, un emploi de débouché pour des DDT ou des cadres ayant atteint le niveau de chef de service ou directeur adjoint en administration centrale. Mais c'est aussi, pour partie, un premier emploi autonome de cadre de dirigeant, alternatif à celui de DDT, auquel on accède, au même âge et avec la même ancienneté, après un premier emploi fonctionnel d'adjoint, et qui ouvre vers une poursuite de carrière pouvant être encore assez longue. Ce dernier cas correspond plutôt aux anciens emplois de DIREN qui apparaissent plus proches des emplois de DREAL que les anciens emplois de DRDE.

La réforme territoriale et la nécessité ressentie par divers interlocuteurs d'une révision de la cotation des emplois de direction de services déconcentrés (DD et DR) pourrait être mise à profit pour clarifier le positionnement relatif de ces emplois.

Les DREAL adjoints

Les DREAL comportent de un à trois emplois de directeurs adjoints. En 2010, les vingt-et-une DREAL et les trois directions régionales d'Île-de-France comptent 47 adjoints,

hors chefs d'unité territoriale d'une direction régionale d'Île-de-France, dont 62 % d'IPEF. Fin 2014, on compte 48 directeurs adjoints dont 65 % d'IPEF. Au niveau des DREAL, comme au niveau des DDT, l'équilibre des corps est plus stable au niveau des directeurs adjoints que des directeurs eux-mêmes. Par contre, à la différence de ce qui a été relevé pour les DDT, les directeurs adjoints des DREAL sont beaucoup plus stables que les directeurs : 35 % des directeurs adjoints de 2010 le sont toujours fin 2014, dont plus des $\frac{3}{4}$ sur le même poste dans la même direction régionale. Les IPEF apparaissent un peu plus stables que les directeurs adjoints issus des autres corps.

Sur les 29 IPEF, nommés directeur adjoint début 2010 :

- 7 étaient auparavant directeur régional ;
- 10 étaient déjà directeur régional adjoint ;
- 4 étaient directeur départemental ;
- 8 sont des ingénieurs promus directeurs adjoints.

Contrairement à ce qui a pu être observé pour les DDT, où l'importance du flux de directeurs adjoints passant directeurs a permis, en 5 ans, à tous les IPEF anciens chefs de service devenus adjoints d'accéder, à nouveau, à un poste de directeur, la faible part des DREAL adjoints dans les nominations des DREAL n'a pas permis à tous les anciens directeurs régionaux nommés adjoints en 2010 de redevenir directeur. 3 IPEF anciens directeurs régionaux nommés adjoints en 2010 le demeurent toujours fin 2014.

35 nominations de directeurs régionaux adjoints sont intervenues sur la période. 4 correspondent à des mutations à niveau équivalent entre directions régionales. On compte donc 31 nouveaux entrants dont 19 IPEF (61%). Ce flux confirme la très grande hétérogénéité de ces postes auquel on peut être nommé à tous les niveaux de grade (ingénieur, ingénieur en chef et ingénieur général) sur des plages d'âge extrêmement larges pour un même recrutement :

- pour les concours externes : de 33 à 55 ans,
- pour les concours internes : de 41 à 53 ans.

Si les 8 IPEF promu directeurs régionaux adjoints en 2010 venaient uniquement des services régionaux (5) et de l'administration centrale (3), les provenances des 19 IPEF nouvel entrants sont beaucoup plus variées : services régionaux (4 dont 2 DEAL d'outre-mer), services départementaux (3 tous DDTa), administration centrale ou cabinet (4), opérateurs (3), RST (2), collectivités (2), international (1). Certains parcours antérieurs apparaissent diversifiés (jusqu'à 4 types d'employeurs différents) et d'autres totalement monochromes.

Symétriquement les sorties, qui concernent 17 IPEF nommés directeur régional adjoint en 2010, s'effectuent à des âges variables et sur des destinations diverses :

- 3 sorties définitives (décès retraites) ;
- 3 départs en conseil général MIGT ou RAPS (âge moyen 57 ans) ;
- 11 poursuites de carrière sur une plage de 36 à 58 ans vers des destinations diverses :

- 3 emplois fonctionnels d'administration centrale
- 3 postes de direction au sein du RST
- 2 emplois fonctionnels en service régional (DEAL et DREAL)
- 2 emplois de DDT
- 1 poste de direction en opérateur.

Les DRAAF

Les directions régionales de l'Alimentation de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF), créées par le décret n°2008-1406 du 19 décembre 2008 se substituent aux directions régionales de l'Agriculture et de la Forêt (DRAF), constituées en 1984 à la suite des lois de décentralisation et de déconcentration de 1982. Ces nouvelles directions régionales voient notamment leur périmètre élargi aux interventions de FranceAgriMer, établissement public résultant de la fusion des offices agricoles, placé sous la tutelle du ministère chargé de l'agriculture.

Les postes de directeur régional et de directeur régional adjoint correspondent tous à des emplois fonctionnels de direction de l'administration territoriale de l'État d'une durée de 5 ans qui peut être prolongée jusqu'à 8 ans.

Les 22 DRAAF en fonction dont les nominations étaient intervenues entre 2002 et 2008 ont été renommés DRAAF par arrêté en date du 30 décembre 2008, avec effet au 1er janvier 2009.

Une majorité d'IPEF parmi les directeurs régionaux

En 2009, l'équilibre des DRAAF entre les différents corps du MAAF reposait sur près de ¾ d'IPEF.

Les 16 IPEF nommés DRAAF en 2009 étaient tous IGRÉF d'origine. 10 étaient issus du concours externe, dont 1 XGRÉF, et 6 du concours interne. Ils étaient représentés par 1 seule femme et 15 hommes.

5 inspecteurs de la santé publique vétérinaire (ISPV) étaient DRAAF en 2009, soit 1 femme et 4 hommes.

Fin 2014 la photographie des 22 DRAAF, dont un poste est actuellement vacant, a légèrement évolué et s'est féminisée.

Les ISPV sont plus nombreux, au nombre de 6 (2 femmes et 4 hommes).

Les IPEF, tous d'origine GRÉF, ne sont plus que 14 et représentent les 2/3 de l'effectif. Avec 3 femmes et 11 hommes, leur taux de féminisation avoisine les 21,5 %. Le nombre des concours externes est stable (10) et se répartit entre 2 XGRÉF et 8 AgroGRÉF. Les IPEF du concours interne ou de la liste d'aptitude décroissent légèrement, ils ne sont plus que 4.

Il est toutefois difficile d'interpréter ces évolutions comme des tendances de fond, vu la faiblesse de la taille de la population concernée et le fait qu'il reste un poste de DRAAF à pourvoir, mais il peut s'agir de signaux faibles qui ne demandent qu'à être confirmés.

Le corps des administrateurs civils a toujours un représentant parmi les emplois fonctionnels de DRAAF et son titulaire a changé entre 2009 et 2014.

Le principal poste de débouché des directeurs territoriaux

L'âge moyen de première nomination au poste de directeur régional était en 2009 de 49,5 ans pour les concours externes, variant entre 43 et 54 ans, sensiblement le même âge moyen que les ISPV. L'âge moyen de nomination des concours internes était plus élevé à 52,3 ans, avec un écart relativement grand de l'âge de nomination (entre 47 et 60 ans).

Entre 2009 et 2014, l'âge moyen des nouveaux directeurs régionaux, primo accédants, se creuse légèrement : il avoisine 50,8 ans pour les IPEF du concours externe (nommés entre 45 et 55 ans) et 53 ans pour les IPEF du concours interne, avec un écart qui se resserre entre 49 et 60 ans.

Pour 12 des 16 IPEF nommés DRAAF en 2009, la nomination au poste de directeur régional faisait suite à un poste de directeur départemental au cours de leur carrière, voire à un autre poste de directeur régional pour 3 d'entre eux (2 DRAAF et 1 DIREN).

Sur les 13 IPEF nommés DRAAF entre 2009 et 2014, dont 4 ont déjà quitté leurs fonctions, 9 ont occupé un poste de DDAF ou DDT précédemment, voire également pour 2 d'entre eux de directeur régional (DRAF et DIREN).

Les postes fonctionnels de DRAAF restent les principaux postes de débouché des directeurs départementaux, qu'il s'agisse de DDAF/DDT pour les IPEF ou de DSV /DDPP pour les ISPV.

À l'exception de 2 anciens DIREN, toutes les carrières des DRAAF se sont principalement déroulées au sein du MAAF, l'interministériel étant limité à des passages en SGAR ou à la DATAR, aujourd'hui CGET

Les autres nominations d' IPEF à la tête de DRAAF s'inscrivent dans des parcours d'administration centrale passant généralement par les Cabinets . Ils font suite à des postes de directeur, chef de service et sous directeurs. Ce sont également des postes de débouché pour des directeurs ou chefs de service d'établissements publics.

Sur les 22 DRAAF nommés en 2009, 2 seulement avaient déjà été DRAAF dans une autre région (2 IPEF). Fin 2014, ce phénomène s'amplifie puisque 7 d'entre eux, soit plus du quart, ont effectué une mobilité sur un deuxième poste de directeur régional (5 IPEF et 2 ISPV).

Cette tendance à occuper deux postes de directeur régional pendant un minimum de 10 ans, retarde ainsi une affectation au CGAAER ou au SG/RAPS, lesquels restent les principaux débouchés des postes de DRAAF, à l'exception de certaines trajectoires individuelles (départ en collectivité territoriale ou dans le secteur privé, direction d'un établissement d'enseignement supérieur ou d'un établissement public, poste en administration centrale pour ceux qui y avaient déjà exercé leurs talents..).

Des directeurs adjoints à des stades très différents de leurs parcours

Mise à part la direction régionale et interdépartementale d'île de France qui comporte 2 postes d'adjoint, l'un pour les affaires régionales, l'autre pour les affaires départementales, il n'existe qu'un seul poste fonctionnel d'adjoint dans chacune des DRAAF.

Le souci d'équilibre que le MAAF s'attache à préserver au sein des corps se retrouve au niveau de la répartition des nominations des 23 adjoints des DRAAF.

15 IPEF à des grades très divers, ingénieur, ingénieur en chef et ingénieur général, 6 ISPV, 1 administratrice civile et 1 IDAE.

Les 15 IPEF, dont 2 X, tous d'origine GREF, et aux $\frac{3}{4}$ issus des concours externes, ont été nommés, en moyenne à l'âge de 43,5 ans, au poste de DRAAF adjoint : Le plus jeune à 33 ans en sortie de cabinet et les plus anciens à 53 ans, généralement après un poste de chef de service en DDAF/DDT ou en DRAAF.

Près du quart de ces 15 postes ont été pourvus par des sorties d'administration centrale, au niveau de chef de bureau ou d'adjoint au sous-directeur, ainsi que par des responsables territoriaux d'établissement publics.

La féminisation de ces postes est plus forte que chez les DRAAF et représente un tiers de l'effectif des IPEF dans cette catégorie d'emploi.

Le poste d'adjoint au DRAAF ne constitue pas l'antichambre d'un poste de directeur régional.

En règle générale, et ceci vaut aussi bien pour les ISPV que pour les IPEF, les adjoints ne restent pas sur ces postes, et enchaînent généralement avec un poste de directeur départemental interministériel.

D'autres parcours, plus diversifiés, ont également observés ces dernières années tels que directeur d'un établissement d'enseignement ou directeur territorial d'un établissement public.

Les mobilités en dehors du ministère de rattachement sont rares, à l'exception d'une mobilité dans la préfectorale au grade de sous préfet, et d'une autre sur un emploi fonctionnel d'adjoint DREAL.

. ***Un avenir à redéfinir dans le contexte de la réforme territoriale***

Les postes de DRAAF et de DRAAF adjoints sont désormais les seuls postes fonctionnels territoriaux à la main du secrétaire général du MAAF.

La réduction de 22 à 13 du nombre des régions, à échéance du 1er janvier 2016, va impacter les DRAAF et générer une nouvelle hiérarchie des postes entre le directeur régional en titre et les postes de directeurs régionaux délégués, qu'il faudra vraisemblablement créer pour gérer cette transition.

L'organisation interne des DRAAF va être impactée du fait de ce regroupement et l'avenir de l'échelon départemental reste à préciser.

La question du maintien des postes actuels de DRAAF adjoint va se poser, si l'on ne souhaite pas rallonger la chaîne hiérarchique.

De même que pour les DREAL, une clarification du positionnement des emplois de DRAAF et de DRAAF adjoint par rapport aux emplois fonctionnels territoriaux, de leur place dans les parcours professionnels des IPEF et de leur durée maximale d'occupation mérite d'être engagée.

Dans ce contexte de réforme, il conviendra également d'envisager la création de postes de nature à faciliter la transition, qu'il s'agisse de postes de directeurs délégués ou de directeurs de projet.

3. Les emplois de responsabilité des administrations centrales

Fin 2014, 168 emplois fonctionnels de direction des administrations centrales des ministères de l'écologie et du logement sont pourvus ou occupés par un faisant fonction. Ces positions comportent :

- 100 emplois de sous-directeur ;
- 20 emplois d'adjoint ;
- 25 emplois de chef de service ;
- 23 emplois de directeur ou directeur général.

La part des IPEF dans ces diverses catégories s'élève à :

- 45 % des sous-directeurs ;
- 70 % des adjoints ;
- 44 % des chefs de service ;
- 57 % des directeurs et directeurs généraux.

Pour chacune de ces catégories d'emplois de direction, le corps des IPEF demeure le principal vivier.

Les sous-directeurs

45 IPEF occupent un emploi de sous-directeur dont :

- 15 à la DGAC (65 % des emplois) ;
- 30 dans les administrations centrales MEDDE – MLETR hors DGAC (39 % des emplois).

Ces 45 IPEF sont :

- 30 concours externes (67 %) ;
- 10 concours internes (22 %) ;
- 5 listes d'aptitude (11 %).

Il y a 36 hommes (80 %) et 9 femmes (20 %).

Certains d'entre eux ayant enchaînés plusieurs responsabilités de cadre dirigeant en administration centrale, ils sont en moyenne depuis 5,1 ans sur de tels emplois (1,4 en moyenne). Leur âge d'accès à leur première position de cadre dirigeant d'administration centrale varie en fonction de leur mode de recrutement :

- 48 ans avec une ancienneté dans le corps de 10 ans pour les IPEF par promotion (concours internes et listes d'aptitude)
- 41,4 ans avec une ancienneté dans le corps de 16 ans pour les IPEF concours externe.

Dans cette dernière catégorie on relève toutefois des écarts significatifs selon le sexe et le corps d'origine :

- 39,5 ans pour les femmes ;
- 41 ans pour les hommes ex-IPC ;
- 45,3 ans pour les hommes ex-IGREF.

Les IPEF occupant des emplois de sous-directeur en administration centrale proviennent majoritairement de celle-ci ou des cabinets ministériels :

- à 60 % pour les administrations centrales hors DGAC ;
- à 47 % pour la DGAC.

La DGAC est un peu plus ouverte sur ses propres services opérationnels territoriaux (40 % des IPEF sous-directeurs) que le reste de l'administration centrale (33 % dont 10 % services régionaux et 23 % DDT).

Aucune ne recrute significativement ailleurs (opérateurs et autres).

La DGAC constitue encore un univers professionnel spécifique, les 2/3 des IPEF y occupant un emploi de sous-directeur ayant effectué la totalité de leur parcours professionnel dans le corps au sein de cette direction générale ou auprès d'opérateurs placés sous son contrôle.

Pour les IPEF occupant un emploi de sous-directeur en administration centrale hors DGAC, la mixité des parcours, au sens d'un parcours professionnel passant par plusieurs catégories d'employeurs (administration centrale et cabinet, directions départementale, services régionaux, opérateurs, autres) est très largement majoritaire. Cependant, pour les concours externes, on relève que :

- les parcours antérieurs limités à l'administration centrale et aux cabinets ministériels sont ceux qui permettent d'accéder le plus rapidement à ce niveau de responsabilité (35 ans en moyenne) ;
- les parcours sans passage antérieur en administration centrale sont peu pénalisés (37,5 ans) ;
- les parcours présentant une réelle mixité correspondent à des accès plus tardifs (43 ans).

L'exercice d'une responsabilité de sous-directeur est rarement précédé de celle de chef de service déconcentré (3 IPEF sur 30 dont 1 concours externe et 2 issus de la promotion interne).

Les adjoints

Les IPEF occupant des emplois d'adjoints (directeurs adjoint, adjoint à directeur ou à chef de service) sont :

- 10 concours externes (71 %) ;
- 3 concours internes ;
- 1 liste d'aptitude.

Ils sont 13 hommes et 1 femme.

8 sur 14 (5 externes et 3 par promotion) ont occupé des responsabilités de sous-directeur avant d'accéder à leur premier emploi d'adjoint.

Comme pour l'accès à l'emploi de sous-directeur on relève un écart significatif entre les IPEF concours externe ex-IPC (7) et les ex-IGREF (3). Les premiers, qu'ils aient occupé au préalable un emploi de sous-directeur (5) ou pas, y ont été nommé un peu avant 44 ans alors que les seconds y ont été nommé un peu après 48 ans.

Les 3 concours internes ont accédé à la fonction d'adjoint plus jeunes (45 ans) que les IPEF de leur recrutement n'accèdent en moyenne à une responsabilité de sous-directeur. Les deux qui ont été sous-directeur préalablement ont été nommé sur ce premier emploi fonctionnel à un âge (41 ans) correspondant à l'âge moyen d'accès des concours externes.

On peut accéder à un emploi d'adjoint sans expérience préalable de l'administration centrale du ministère (4 IPEF externes), voire sans aucune expérience préalable de l'administration centrale (2).

On ne relève aucun passage en cabinet ministériel.

Les chefs de services

Les IPEF occupant des emplois de chef de service sont :

- 9 concours externes (82%) ;
- 1 concours interne ;
- 1 liste d'aptitude.

Ils sont 10 hommes et 1 femme.

Sur ces emplois, il n'y a pas de différence entre les âges d'accès des concours externes et des IPEF par promotion, ni en fonction du corps d'origine. On relève par contre que la seule femme IPEF a accédé à cet emploi à 46 ans contre une moyenne de 54 ans pour les hommes.

Seule une minorité des IPEF chefs de service (4) a une expérience préalable de sous-directeur en administration centrale. Ils sont autant à avoir une expérience préalable de chef de service déconcentré (2 DDE et 2 DREAL), et plus nombreux si on tient compte des responsabilités exercées dans les services opérationnels de la DGAC (2).

Comme pour les adjoints, on relève la possibilité d'accéder à ces responsabilités sans aucune expérience préalable de l'administration centrale (2 cas).

On relève aussi un unique passage en cabinet ministériel, postérieur à l'exercice d'une responsabilité de chef de service déconcentré.

Les directeurs

Les 13 IPEF directeurs d'administration centrale sont :

- 11 concours externes (85%) ;
- 2 concours internes.

Ils sont 11 hommes et 2 femmes.

8 d'entre eux occupent leur premier poste de directeur d'administration centrale depuis en moyenne 2 ans. Les cinq autres ont eu l'occasion d'occuper plusieurs postes de ce niveau (de 2 à 4). Leur durée cumulée de responsabilité est de 9,6 ans.

L'âge d'accès à la première responsabilité de directeur s'élève à :

- 42,4 ans pour les ex-IPC ;
- 49,3 ans pour les ex-IGREF.

9 d'entre eux ont occupé au préalable un ou plusieurs emplois fonctionnels en administration centrale (sous-directeur ou directeur adjoint) auquel ils ont accédé en moyenne à 39,6 ans (plage 33 – 48 ans) ;

7 d'entre eux (soit 54%) sont passés en cabinet ministériel.

6 ont occupé au moins un poste de chef de service déconcentré (DDE, DRE, DIREN, DREAL) et 1 un poste de chef d'un service opérationnel territorial de la DGAC.

Il apparaît néanmoins possible d'être nommé à cette fonction sans expérience préalable d'administration centrale ni de cabinet ministériel.

Annexe 7. Simulations recrutements-accès aux responsabilités⁴⁹

La question de l'adéquation entre le recrutement dans le corps et l'accès aux emplois de responsabilité peut être éclairée à partir d'une représentation simple. Il s'agit de mettre le nombre moyen d'emplois de responsabilité auxquels les IPEF peuvent accéder en regard du recrutement annuel.

L'accès aux emplois de responsabilité du périmètre privilégié d'intervention concerne les IPEF qui n'ont pas essaimé de manière définitive en dehors de ce périmètre. Or l'essaimage vers les entreprises privées varie fortement selon les voies de recrutement, selon les données du CEIGIPEF (Tableau 24).

Voie de recrutement	Part des IPEF travaillant dans le privé fin 2013
X	16,0 %
Autres concours externes	8,4 %
Concours internes	3,9 %
Listes d'aptitude	1,9 %

Tableau 24 : Part des IPEF travaillant dans le secteur privé selon leur origine. Source : données du CEIGIPEF.

Il est donc nécessaire de distinguer les flux de recrutement selon les voies par lesquelles les recrutements sont opérés.

Les chiffres disponibles ne concernent que la part des IPEF travaillant fin 2013 dans des entreprises privées. Le passage au taux d'essaimage définitif d'une promotion moyenne doit faire intervenir divers facteurs correctifs pour tenir compte :

- des IPEF qui continuent à exercer de manière définitive dans le secteur privé après démission ou radiation,
- du délai nécessaire au développement de l'essaimage pour chaque voie de recrutement,
- du caractère temporaire de l'essaimage d'une partie des IPEF qui reviennent, au terme d'un délai plus ou moins long, s'inscrire dans la compétition pour l'accès aux postes de responsabilité du périmètre privilégié d'intervention.

Les deux premiers éléments viennent majorer les chiffres disponibles alors que le dernier vient le minorer.

⁴⁹ Ces analyses ont porté sur le fichier géré par le CEIGIPEF, dont la mission s'est rendu compte qu'il comportait des lacunes significatives d'identification des diplômes parmi les concours externes (pour 500 noms) et que ces données, issues de la concaténation de fichiers antérieurs visiblement mal tenus (quel que soit le ministère concerné) n'avaient pas fait l'objet d'un travail de correction systématique. La mission a fait l'hypothèse dans ce qui suit que ces défauts de fichiers n'induisent pas de biais dans les proportions globales, mais un travail plus approfondi, passant par la reconstitution d'un fichier de données vérifiées individuellement paraît indispensable à la poursuite des réflexions.

En l'absence de taux d'essaiage définitif disponibles, la mission a retenu des taux qui conservent les rapports relevés entre proportions d'IPEF travaillant dans des entreprises privées selon les voies de recrutement.

Le tableau 25 applique ce modèle au recrutement actuel. Il montre que, sous ces hypothèses d'essaiage définitif, le nombre estimé de 45 emplois de responsabilité accessibles par an correspond à des taux d'accès à ces responsabilités :

- compris entre 75 et 80 % pour les IPEF concours externes demeurant dans le périmètre privilégié d'intervention,
- de l'ordre de 90 % pour les IPEF par promotion qui y demeurent aussi.

voies de recrutement	nombre avant essaiage	taux d'essaiage vers le privé	nombre après essaiage	taux d'accès à responsabilité	nombre	taux d'accès à responsabilité	nombre
X	25	25,00%	18,75	80,00%	15,00	75,00%	14,06
autres externes	19	12,50%	16,63	80,00%	13,30	75,00%	12,47
internes	13	7,50%	12,03	90,00%	10,82	90,00%	10,82
LA	8	3,00%	7,76	90,00%	6,98	90,00%	6,98
total	65		55,16		46,11		44,34

Tableau 25 : Flux d'entrée de 65 IPEF. Nombre de postes de débouchés correspondants.

Ce même calcul peut être conduit pour d'autres configurations de recrutement ou à un autre volume d'emplois de responsabilité accessibles.

Ainsi, appliqué au recrutement moyen des années 2004 à 2009 avec les mêmes taux d'essaiage, il conduit, avec le même nombre de postes de responsabilité aux taux d'accès figurant au tableau 26 .

voies de recrutement	nombre avant essaiage	taux d'essaiage vers le privé	nombre après essaiage	taux d'accès à responsabilité	nombre	taux d'accès à responsabilité	nombre
X	42	25,00%	31,50	50,00%	15,75	45,00%	14,18
autres externes	22	12,50%	19,25	50,00%	9,63	45,00%	8,66
internes	18	7,50%	16,65	75,00%	12,49	80,00%	13,32
LA	11	3,00%	10,67	75,00%	8,00	80,00%	8,54
total	93		78,07		45,87		44,69

Tableau 26 : Flux d'entrée de 93 IPEF. Taux d'accès aux responsabilités pour le même nombre de postes de débouchés.

Avec des taux d'essaiage définitifs équivalents on aboutit à des taux d'accès aux emplois de responsabilité fortement dégradés qui pourraient être compris entre :

- 45 et 50 % pour les concours externes,
- 75 et 80 % pour les IPEF par promotion.

Pour retrouver des taux d'accès équivalents à ceux pouvant être espérés dans le recrutement actuel, il faudrait que les taux d'essaiage définitifs augmentent très fortement (Tableau 27).

voies de recrutement	nombre avant essaiimage	taux d'essaiimage vers le privé	nombre après essaiimage	taux d'accès à responsabilité	nombre	taux d'accès à responsabilité	nombre
X	42	60,00%	16,80	80,00%	13,44	75,00%	12,60
autres externes	22	33,00%	14,74	80,00%	11,79	75,00%	11,06
internes	18	25,00%	13,50	90,00%	12,15	90,00%	12,15
LA	11	10,00%	9,90	90,00%	8,91	90,00%	8,91
total	93		54,94		46,29		44,72

Tableau 27 : Flux d'entrée de 93 IPEF. Nombre de postes de débouchés correspondants sous hypothèse très volontariste d'essaiimage.

Ce même mode de calcul permet d'approcher également les régimes d'équilibre pouvant être associés à des scénarios d'évolution de la stratégie du corps impactant tant le nombre d'emplois de responsabilité accessibles que le taux d'essaiimage.

Le scénario bas de repli sur l'État peut être illustré par le tableau 28 .

voies de recrutement	nombre avant essaiimage	taux d'essaiimage vers le privé	nombre après essaiimage	taux d'accès à responsabilité	nombre	taux d'accès à responsabilité	nombre
X	13	20,00%	10,4	80,00%	8,32	75,00%	7,8
autres externes	12	10,00%	10,8	80,00%	8,64	75,00%	8,1
internes	12	5,00%	11,4	90,00%	10,26	90,00%	10,26
LA	8	2,00%	7,84	90,00%	7,056	90,00%	7,056
total	45		40,44		34,276		33,216

Tableau 28 : Flux d'entrée de 45 IPEF. Nombre de postes de débouchés correspondants

Le scénario central est illustré par le tableau 29.

voies de recrutement	nombre avant essaiimage	taux d'essaiimage vers le privé	nombre après essaiimage	taux d'accès à responsabilité	nombre	taux d'accès à responsabilité	nombre
X	18	25,00%	13,50	80,00%	10,80	75,00%	10,13
autres externes	17	12,50%	14,88	80,00%	11,90	75,00%	11,16
internes	12	7,50%	11,10	90,00%	9,99	90,00%	9,99
LA	8	3,00%	7,76	90,00%	6,98	90,00%	6,98
total	55		47,24		39,67		38,26

Tableau 29 : Flux d'entrée de 55 IPEF. Nombre de postes de débouchés correspondants

L'utilisation de calculs de ce type pour gérer la démographie du corps supposerait un travail préalable d'estimation et de suivi des paramètres de contrôle : nombre d'emplois de responsabilité accessibles et taux d'essaiimage définitif par voies de recrutement.

4. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
AFD	Agence française de développement
AFSSA	Agence française de sécurité sanitaire des aliments
AFSSET	Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail
AGRO, INA-PG, AgroParistech	École nationale d'agronomie, institut national d'agronomie de Paris-Grignon
ANRU	Agence nationale de renouvellement urbain
ANSES	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
ASP	Agence des services et de paiement
AUE, AUCE	Architecte et urbaniste (en chef) de l'État
Bercy	Ministères en charge de l'économie et des finances
CEIGIPEF	Centre interministériel de gestion des IPEF
CEPMMT	Centre européen de prévision météorologique à moyen terme
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CESAAR	Comité d'évaluation scientifique des agents de catégorie A ayant une activité de recherche
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
DAC	Direction d'administration centrale
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DDA, DDAF, DRAF, DRAAF	Direction départementale (régionale) de (l'alimentation et de) l'agriculture (et de la forêt)
DDE, DRE, DRDE	Direction départementale (régionale, départementale et régionale) de l'équipement
DDT, DDTm, DDTa	Direction départementale des territoires (et de la mer). Leurs directeurs(trices). Les adjoint(e)s aux directeurs(trices).
DGAC	Direction générale de l'aviation civile
DIR	Direction interdépartementale des routes
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DREAL, DREALa	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, leurs directeurs (trices), et leurs adjoint(e)s
ENA	École nationale d'administration
ENAC	École nationale de l'aviation civile

Acronyme	Signification
ENGEES	École nationale de du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg
ENGREF, AgroParistech	École nationale du génie rural et des eaux et forêts
ENM	École nationale de la météorologie
ENPC, Ponts- Paristech	École nationale des ponts et chaussées
ENS	Écoles normales supérieures
ENTPE	École nationale des travaux publics de l'État
EUROCONTROL	Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne
FAO	Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et agriculture
IADD, IGADD	Inspecteur(trice) (général) de l'administration du développement durable
IAE, IDAE	Ingénieur(e) (divisionnaire) agriculture et environnement
IFCE	Institut français du cheval et de l'équitation
IFSTTAR	Institut français des sciences et des technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux
IGAPS	Inspecteur(rtice) général d'appui aux parcours personnels et au management des structures
IGN	Institut géographique national
IGREF, IEGREF, ICGREF, IGGREF	Ingénieur(e) (élève, en chef, général) du génie rural, des eaux et des forêts
IGRH	Inspecteur général des ressources humaines
IM, IEM, ICM, IGM	Ingénieur(e) (élève, en chef, général) des mines
INRA	Institut national de recherche agronomique
IPC, IEPC, ICPC, IGPC	Ingénieur(e) (élève, en chef, général) des ponts et chaussées
IPEF, IEPEF, ICPEF, IGPEF	Ingénieur(e) (élève, en chef, général) des ponts, des eaux et des forêts
IRSTEA	Institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture
ISPV, IGSPV	Inspecteur (général) de la santé publique vétérinaire
ITGCE, ICTGCE	Ingénieur(e) (divisionnaire) des travaux géographiques et cartographiques de l'État
ITM,ICTM	Ingénieur(e) (en chef) des travaux maritimes
ITPE, IDTPE	Ingénieur (divisionnaire) des travaux publics de l'État
MAAF	Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
MAPS	Mission d'appui aux parcours personnels et au management des structures
MEDDE	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
Ministères de rattachement	Ensemble formé du MEDDE, MLETR et MAAF
MLETR	Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité

Acronyme	Signification
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OMM	Organisation météorologique mondiale
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
ONF	Office national des forêts
PNUE	Programme des Nations-Unies pour l'environnement
RAPS	Réseau d'appui aux parcours personnels et au management des structures
RATP	Régie autonome des transports parisiens
RFF, SNCF	Réseau ferré de France, Société nationale des chemins de fer
SGG	Secrétariat général du gouvernement
UnIPEF	Union des IPEF
USIRF	Union des syndicats de l'industrie routière française
X	École polytechnique, diplômé(e)s de cette école

