

Rapport

La formation aux enjeux européens des fonctionnaires et agents publics

Mars 2006

par Monsieur Ralph Dassa

Avertissement

Version texte réalisée par Monsieur F. Godlewski (que l'IGPDE remercie vivement) d'après la version image téléchargeable sur le site internet de l'IGPDE depuis le 25 avril 2006.

Cette version texte moins volumineuse au format PDF ne comprend toutefois pas deux séries de tableaux de la version image (« Les questions européennes dans les concours de la catégorie A - Fonction publique de l'État » : pages 32 à 38 de la version image et « Formation initiale Fonction publique de l'État Catégorie A » : pages 49 à 52 de la version image). Ces tableaux sont proposés par ailleurs au format PDF sur des fichiers indépendants.

Cette version texte ayant été traitée avec un logiciel « OCR » peut, malgré une relecture par l'IGPDE-, comporter encore des coquilles. Merci de votre compréhension.

Table des matières

<u>Avant-propos</u>	5
<u>Éléments de contexte</u>	7
<u>1 - La nécessité d'une formation adéquate des fonctionnaires à la matière européenne : une prise de conscience relativement récente</u>	7
<u>2 - La conséquence de cette prise de conscience : une rupture avec le système antérieur fondé sur l'idée de spécialisation</u>	8
<u>3 - L'Europe aujourd'hui : une exigence dans la formation des fonctionnaires</u>	10
<u>4 - Une exigence qui en comporte une autre : prendre en compte la diversité des besoins</u>	11
<u>5 - La diversité des besoins : la nécessité d'une approche pédagogique multiforme et adaptée</u>	13
<u>6 - La diversité des besoins : une réponse par l'offre ou par la demande ?</u>	17
<u>7 - La valorisation de la demande de formation à l'Europe : un contexte susceptible de la favoriser</u>	18
<u>Les concours de recrutement</u>	20
<u>Une place très limitée accordée aux questions européennes</u>	20
<u>Les connaissances en matière linguistique vérifiées de manière inégale</u>	20
<u>L'Europe absente des concours et examens professionnels destinés à assurer les promotions de grade ou les changements de corps</u>	21
<u>Des pistes pour améliorer les recrutements de fonctionnaires en matière européenne</u>	22
<u>La formation initiale</u>	23
<u>1 - L'ENA : une réforme exemplaire de la scolarité des futurs cadres supérieurs et cadres dirigeants</u>	23
<u>2 - La formation des cadres intermédiaires : une situation insatisfaisante en dépit de certains efforts</u>	26
<u>3 - Un outil insuffisamment utilisé : le CEES</u>	27
<u>4 - Des contenus de formation et des modalités pédagogiques divers</u>	28
<u>La formation permanente</u>	30
<u>1 - Une offre dispersée, encore trop attachée à l'acquisition de connaissances théoriques de base</u>	30
<u>2 - Des opérateurs spécialisés et de qualité, en mesure d'apporter une assistance aux responsables de formation</u>	31
<u>3 - Des initiatives pour renforcer la formation aux questions européennes, qu'il convient d'encourager</u>	33
<u>4 - Un élément désormais stratégique à prendre en compte dans la formation permanente : la préparation aux concours des institutions européennes</u>	35

<u>Préconisations</u>	43
<u>I – Adapter le recrutement des fonctionnaires à l'objectif de haute maîtrise des questions européennes</u> ..	43
<u>II – Renforcer la formation initiale des fonctionnaires en matière européenne</u>	46
<u>III – Diversifier l'offre de formation permanente en matière européenne</u>	51
<u>IV – Mieux faire connaître l'offre de formation aux questions européennes et l'intégrer dans un parcours professionnel</u>	58
<u>V – Encourager et faciliter la mobilité et les échanges de fonctionnaires</u>	62
<u>VI – Permettre un pilotage efficace du plan de formation des fonctionnaires aux question européennes</u> ..	67
<u>RÉCAPITULATIF DES PRÉCONISATIONS</u>	
 <u>Annexe 1 – Lettre de mission</u>	75
 <u>Annexe 2 – Liste des personnes rencontrées</u>	77
 <u>Annexe 3 – Écoles et établissements ayant répondu au questionnaire</u>	79

Avant-propos

■ A la suite de la lettre de mission que lui a adressée le Premier ministre le 22 novembre 2004, M. Michel HERBILLON, député du Val de Marne, a remis en juin 2005 un rapport intitulé « La fracture européenne. Quarante propositions concrètes pour mieux informer les Français sur l'Europe ».

Dans le cadre de sa mission principalement consacrée aux moyens de renforcer l'adhésion de l'opinion publique française à la construction européenne, M. HERBILLON s'est intéressé à la formation des fonctionnaires.

Constatant l'absence de « stratégie d'ensemble » en ce domaine et jugeant la formation existante « quantitativement peu importante » et limitée « à un public restreint », le député suggère au nombre de ses propositions à **«instaurer un plan pluriannuel de formation continue aux questions européennes »** (proposition n° 15).

Il met ainsi l'accent sur la formation des cadres supérieurs et cadres dirigeants de l'État, suggère notamment la création d'un « chèque formation européenne » et propose de lier l'accès aux emplois supérieurs à une « mise à niveau individualisée sur les questions européennes ». Il invite en outre à renforcer les modules de formation initiale dans les écoles de service public.

■ Par ailleurs, un **«plan d'action relatif à l'influence française en Europe »** avait déjà été validé par le Premier ministre à la fin de l'année 2004. Ce plan comportait un volet intitulé « l'eupéanisation de la fonction publique française » qui insistait également sur la mise en place d'un plan pluriannuel de formation continue aux questions européennes et invitait à revoir le contenu des enseignements sur l'Europe des écoles de service public. Il suggérait, de même, d'accompagner l'accès aux emplois supérieurs de la fonction publique d'une formation spécifique aux questions européennes.

■ Afin de poursuivre cette action, le Premier ministre a présidé, le 19 décembre 2005, un Comité interministériel sur l'Europe. A cette occasion a été validé un **«plan de formation et de soutien aux carrières européennes »** présenté par le ministre de la fonction publique et la ministre déléguée aux affaires européennes.

Parmi les cinq mesures énumérées dans ce plan, figure en priorité la mise en place d'un **plan de formation aux enjeux européens au bénéfice des trois fonctions publiques**.

A cette fin, M. Christian JACOB, ministre de la fonction publique, et Mme Catherine COLONNA, ministre déléguée aux affaires européenne, m'ont confié, par lettre du 21 décembre 2005, la mission d'établir un état des lieux des formations existantes et de formuler des propositions concrètes pour les développer. Cette lettre figure en annexe au présent rapport.

■ L'état des lieux demandé porte sur les trois fonctions publiques. Il concerne d'une part les **formations continues et initiales**, ainsi que leurs modalités de mise en œuvre, et d'autre part les épreuves de questions européennes figurant dans les **concours** de recrutement pour les emplois de catégorie A.

Pour répondre à cette demande, j'ai adressé un questionnaire détaillé à un grand nombre d'écoles de service public. J'ai en outre eu recours aux réponses établies par les départements ministériels au questionnaire envoyé par la mission HERBILLON . J'ai eu par ailleurs des contacts et des échanges avec un certain nombre de responsables dont les noms figurent en annexe. Une réunion interministérielle a eu enfin lieu sous l'autorité du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) qui a permis un échange avec les représentants des services de formation et/ou des services en charge des questions européennes d'un certain nombre de départements ministériels.

■ Le Contrôle général économique et financier du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a accepté que Mme Anne CAZALA, contrôleur général, me prête son concours et m'aide dans mes démarches.

J'ai bénéficié de l'aide précieuse de M. Fabrice DUBREUIL, en fonctions à la direction de la coopération européenne du ministère des affaires étrangères. Enfin, j'ai fait appel au sein de l'IGPDE à l'assistance et aux conseils de MM. Georges DEGENEVE et Emmanuel ROUSSEL et de Mme Muriel PASCAL.

J'ai rendu compte, à intervalles réguliers, de l'avancement des travaux aux cabinets des ministres de la fonction publique et des affaires européennes, respectivement à Mme Françoise BRIAND et à M. Sébastien de GASQUET . A ces rencontres était associé M. Serge GUILLON, secrétaire général adjoint au SGAE.

Je remercie vivement toutes les personnes qui ont facilité ce travail et m'ont apporté leur appui.

- Compte tenu du temps disponible, tous les aspects de la question n'ont pu être approfondis de la même manière. La priorité a été donnée aux filières et aux corps administratifs au détriment des filières et corps techniques, sauf lorsque ces derniers permettent d'accéder à des fonctions supérieures de nature administrative. De même, le rapport ne s'est pas intéressé aux fonctionnaires des assemblées parlementaires, en raison de leur statut propre qui échappe au pouvoir de décision de l'exécutif.

Éléments de contexte

I - La nécessité d'une formation adéquate des fonctionnaires à la matière européenne : une prise de conscience relativement récente

Il aura fallu attendre le tournant des années 90 pour que les questions européennes deviennent un élément méritant d'être pris en compte dans la formation des fonctionnaires.

Ce retard ne manque pas de surprendre quand on songe que la France s'est rapidement engagée dans l'aménagement de ses structures administratives pour répondre au contexte de la construction européenne. Très tôt, en effet, elle s'est dotée d'un mécanisme exemplaire de coordination interministérielle (SGCI) pour définir ses positions de négociation ; très tôt, elle a créé un portefeuille ministériel, au sein du gouvernement, consacré aux affaires européennes ; rapidement, les principaux ministères concernés par la problématique européenne (Finances, Agriculture, Affaires étrangères...) ont mis en place des services spécialisés pour gérer ces matières ; depuis l'origine, elle a bénéficié d'une très forte présence au sein des institutions européennes (au point que l'on a estimé que la fonction publique européenne s'inspirait principalement du modèle français) ...

Et cependant, aucun effort coordonné n'a été entrepris avant les années 90 pour former les fonctionnaires de manière cohérente à ces questions et pour les préparer au contexte européen.

Plusieurs événements ont contribué à faire évoluer la situation :

- ***la disparition des frontières intracommunautaires*** réalisée en janvier 1993, en application de l'Acte Unique, a constitué un bouleversement majeur et sans précédent dans les mentalités administratives et fait pour la première fois toucher du doigt la réalité européenne. Pour la première fois en effet des services importants de l'État (chargés des missions de contrôles et de sécurité) ont été conduits, du fait d'une décision communautaire, à se réorganiser en profondeur, à modifier substantiellement leurs méthodes de travail, à assurer la mobilité géographique et professionnelle de quelques milliers d'agents ;
- ***l'extension des domaines de compétences européens***, à la suite de l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, à tout ce qui concerne ***la sécurité ou la justice*** (c'est-à-dire, dans la terminologie européenne, ce qu'il convenait d'appeler alors le « troisième pilier ») et la ***sensibilité croissante de l'opinion publique*** à ces questions ont conduit à une remise en cause des habitudes, des méthodes et surtout des conceptions, au sein d'administrations importantes qui jusque là estimaient pouvoir s'abstraire du processus de construction européenne, dans la mesure où elles considéraient agir dans des domaines relevant strictement de la souveraineté nationale ;
- l'extension également, en application du même traité, de la compétence européenne à des ***domaines jusque là peu approfondis (environnement ; emploi ; santé ...)*** a mis en exergue l'impréparation de plusieurs administrations et la nécessaire adaptation de leurs agents et de leurs structures ;
- enfin et de manière paradoxale ***la question de l'élargissement*** a servi de révélateur à ces insuffisances. L'accent mis dans les pays candidats sur le renforcement de la capacité administrative en liaison avec la reprise de « l'acquis communautaire » a vraisemblablement souligné encore plus les manques dans notre propre système.

2 - La conséquence de cette prise de conscience : une rupture avec le système antérieur fondé sur l'idée de spécialisation.

Les affaires européennes ont longtemps fait l'objet d'une perception partielle, voire erronée, qui n'a ni facilité ni encouragé leur diffusion dans le dispositif de formation des fonctionnaires :

- elles ont été considérées (et continuent souvent à l'être) comme une simple composante de l'activité diplomatique. Les questions européennes ont ainsi été **assimilées aux questions internationales** et n'ont été que rarement perçues comme des affaires internes, intéressant à ce titre l'ensemble de l'activité publique. Cette situation ne manque d'ailleurs pas d'ambiguïté. D'une part en effet le rattachement quasi permanent du ministère des affaires européennes à celui des affaires étrangères a contribué à renforcer ce sentiment. D'autre part, à l'inverse, la France a refusé de donner au ministère des affaires étrangères la mission de coordination et de définition des positions de négociation : le SGCI -désormais le SGAE - a été rapidement placé sous l'autorité du Premier ministre pour mieux signifier l'implication générale du gouvernement.
- elles ont également été appréhendées comme une **matière par nature technique**. L'existence de procédures décisionnelles complexes (et en tout cas différentes des procédures nationales) et d'une terminologie juridique propre, ainsi que les caractéristiques particulières du droit communautaire lui-même ont contribué à faire de cette matière un domaine à part. Le mécanisme même de coordination interministérielle arrêté en France pour traiter des questions européennes, dérogeant au droit commun, n'a fait qu'accentuer le particularisme de la matière.

Cette conception est revenue à **marginaliser l'activité européenne** au sein des services par rapport aux activités traditionnelles du reste de l'administration.

Bien entendu, les administrations « techniques » qui ont été impliquées dans la construction européenne dès le début du processus (douanes, agriculture...) ont plus rapidement que les autres été sensibles à la nécessité d'une formation de leurs agents dans leurs propres écoles.

Il en est résulté en tout état de cause :

- une **professionnalisation excessive** du traitement des affaires européennes qui l'excluait du champ des formations classiques. Dès lors, les questions européennes n'étaient que très rarement enseignées dans les écoles administratives de formation initiale et ne paraissaient pas non plus indispensables aux fonctionnaires désireux de suivre une formation permanente.
- Dans cette perspective, la maîtrise des questions européennes ne pouvait s'acquérir que par la pratique. La formation s'apparentait donc à un **apprentissage professionnel**, résultant nécessairement d'une **expérience personnelle de terrain**. L'apprentissage se faisait ainsi par la participation en qualité « d'expert » aux comités de la Commission européenne ou aux groupes de travail du Conseil, ou par l'exercice de fonctions spécialisées (conseiller à la Représentation permanente, membres du SGCI, membres d'un bureau « Europe » d'un ministère ...).
- une **marginalisation** relative des fonctionnaires concernés qui se voyaient qualifier d'un **profil de carrière particulier**, profil difficilement « recyclable » dans des fonctions autres que celles touchant aux domaines de la coopération internationale par exemple. Ces fonctionnaires relevaient d'une **filière professionnelle** qui d'étape en étape avait pour finalité de préserver la compétence acquise. De manière ambiguë, cette carrière pouvait être à la fois valorisée en raison de la rareté de la compétence et sous-estimée du fait de sa marginalité au sein des administrations.

Dans cette conception, l'Europe est donc plus une spécialité qu'une partie intégrante du développement normal et ordinaire de tout fonctionnaire.

Cette situation propre aux fonctionnaires de l'État était aggravée dans les autres fonctions publiques, plus éloignées encore des préoccupations européennes.

Des **correctifs notables** ont donc été introduits au milieu des années 90 qui n'ont pas pour autant mis un terme définitif à la situation décrite ci-dessus :

- Les structures existantes de formation initiale de fonctionnaires ont entrepris à des degrés très divers de mettre en place des modules spécifiques consacrées aux questions européennes.

L'exemple avait déjà été donné par l'**École nationale d'administration** (ENA) qui, avant même le transfert partiel de son siège à Strasbourg en 1995, avait introduit dans son cycle de formation un module spécifique consacré aux questions européennes (et distinct de l'enseignement de questions internationales), consistant pour l'essentiel en des études de cas pratiques, auxquelles s'ajoutaient des visites des institutions et des conférences sur des sujets d'actualité. L'enseignement dispensé restait (comme pour les autres matières) un enseignement de nature non universitaire, concret et opérationnel, ayant pour fin de préparer les élèves à des situations réelles qu'ils étaient susceptibles de rencontrer dans leur carrière.

En 2001, les questions européennes ont été ajoutées aux matières figurant dans les concours d'entrée à l'École.

A partir de 2006, une étape nouvelle a été franchie par l'ENA dans le sens d'une « européanisation » de la scolarité. La réforme majeure introduite est décrite plus après dans le présent rapport.

- Un instrument original a été en outre créé en 1994 ¹: le **Centre des études européennes de Strasbourg** (CEES).

Ce Centre s'est vu doter des caractéristiques suivantes :

- une **vocation spécialisée** (la formation à l'Europe) et non généraliste (comme l'ENA ou les Instituts régionaux d'administration).
- une **structure juridique particulière** et originale : il était en effet constitué en Groupement d'intérêt public, c'est-à-dire qu'il était financé par un certain nombre d'autres établissements partenaires auxquels il devait apporter en échange son expertise en matière de formation européenne (ENA, Centre national de la fonction publique territoriale, École des mines, École de la santé publique, École nationale du génie rural, des eaux et des forêts, École nationale de la magistrature...). Depuis le 1^{er} janvier 2005, le CEES a été intégré dans l'établissement public de l'ENA où il continue à bénéficier d'une large autonomie de gestion.
- une mission **d'ingénierie** au bénéfice des établissements ou des administrations qui souhaitent faire appel à lui, afin de renforcer ou de mettre en place des formations initiales ou continues.
- mais également un rôle **d'opérateur**.

A ce titre, ses modes d'intervention ont, dès les origines, été variés. Le CEES aujourd'hui :

- fournit des modules sur l'Europe aux établissements **déformation initiale** qui le souhaitent (il intervient dans plusieurs écoles de service public),
- offre de **la formation permanente** à la fois à travers les catalogues d'autres établissements, au moyen d'actions « ouvertes » organisées par ses soins ou par le biais de conventions avec des clients institutionnels (formations « sur mesure »),
- prépare tous types de publics aux **concours des institutions européennes**,

¹ En 1994 le CEES a été créé sous la forme d'une association de préfiguration, remplacée l'année suivante par un groupement d'intérêt public

- est un outil de **coopération internationale**,
- intervient dans le cadre de financements multilatéraux dans l'organisation **d'échanges de fonctionnaires** et de bonnes pratiques,
- sert de support logistique aux départements ministériels impliqués dans des actions d'assistance administrative internationale (en particulier les jumelages PHARE),
- concourt au développement de la réflexion sur la construction européenne, par l'organisation de séminaires, de colloques, d'universités d'été ... ainsi que par la mise en place d'une revue en ligne sur son site électronique et la réalisation de publications.

Les concepteurs du CEES avaient à l'esprit de créer une structure susceptible d'apporter une expertise et une aide aux écoles et aux administrations qui le souhaitaient et donc de mettre en place un centre de ressources doté d'une mission de conseil. Le CEES, pour assurer son développement initial et asseoir sa légitimité, a d'abord dû mettre l'accent sur son rôle d'opérateur, concevant et réalisant lui-même des actions de formation.

3 - L'Europe aujourd'hui : une exigence dans la formation des fonctionnaires.

Trois raisons au moins militent en faveur d'une prise en compte réelle des questions européennes dans la formation des fonctionnaires :

- La place prise par ces questions dans les politiques publiques, l'environnement juridique et les modes d'intervention de l'action publique.

De manière progressive, les traités européens ont élargi le champ de compétence communautaire au point que ce dernier occupe désormais une place prépondérante dans l'activité des administrations nationales. Si l'on ajoute à ces domaines, pour lesquels les États ont transféré leur souveraineté, ceux relevant de la coopération intergouvernementale et de la « coordination ouverte », on peut estimer que **les affaires européennes sont proprement devenues des affaires intérieures. La dimension européenne est partie intégrante de la quasi totalité des politiques publiques nationales.**

Par ailleurs, dans les matières où il n'existe pas, à un titre ou un autre, de compétence définie par les traités ou par les actes dérivés, la nécessité d'une coordination à l'échelon européen se manifeste de manière croissante. Coordinations, concertations, consultations deviennent régulières dans des domaines tels que celui de la fonction publique, du sport, du logement etc.

Enfin, de nombreux problèmes qui se posent à nos sociétés ne peuvent plus trouver de solutions dans le strict cadre des frontières nationales : lutte contre la criminalité organisée ou le terrorisme, protection de la santé des consommateurs, lutte contre les risques chimiques ou industriels etc. Au-delà de l'activité normative exercée par l'Union européenne, les administrations doivent ainsi apprendre à travailler ensemble dans un cadre transfrontalier, à échanger leurs expériences et leurs bonnes pratiques.

Il est désormais impossible de raisonner en termes strictement nationaux. La dimension européenne s'impose non plus comme une simple donnée - ou une contrainte - externe, mais comme le reflet indissociable du domaine administratif national et une composante majeure de l'action des responsables nationaux ou locaux.

- La modification du rapport de force entre les institutions européennes et l'évolution du processus de décision européen.

Cette évolution est caractérisée à la fois par un rôle accru donné au Parlement européen et (conséquent ?) par une place de plus en plus grande accordée à des acteurs non institutionnels : groupes de pression, réseaux

d'influence, etc. qui développent à côté des mécanismes traditionnels de négociation des modes de relations parallèles. Ce type de fonctionnement favorise les États qui savent identifier et utiliser les **circuits informels**.

Or ces pratiques sont encore peu familières au sein de l'administration française. Naguère elles ne l'étaient guère plus pour les entreprises. Les agents de l'État et ceux des collectivités territoriales ne font que découvrir l'émergence de ces nouvelles formes de pouvoir et restent peu préparés à exercer leur mission dans un environnement où les règles écrites et les procédures conventionnelles ne sont plus exclusives.

L'élargissement de l'Union européenne à des pays qui ne partagent pas notre tradition administrative a accentué le phénomène. Il a en outre contribué à donner à la **langue anglaise** une place prépondérante, mettant en difficulté nos fonctionnaires peu préparés à évoluer dans un environnement culturellement et linguistiquement différent.

- La place de notre pays dans le mouvement d'approfondissement de la construction européenne.

La place et **l'influence de notre pays** se sont en effet modifiées au sein de l'Union européenne à mesure que la construction européenne a progressé. Les élargissements successifs et notamment le dernier ont modifié la donne. Le contexte politique sur le continent a ainsi considérablement évolué.

Dans ces conditions se pose la question de notre capacité à promouvoir et à faire avancer nos idées et nos points de vue dans un environnement culturel européen complexe. Se pose naturellement aussi celle de notre action et de son efficacité dans le processus décisionnel, c'est-à-dire de nos moyens de défendre nos positions et nos intérêts légitimes.

Il s'agit donc de développer notre capacité à redevenir un modèle en Europe et à formuler des idées et des propositions. En effet, la question de l'influence française n'est pas tant celle de notre présence dans les institutions (nous restons, en nombre de fonctionnaires en fonctions dans les institutions, parmi les tout premiers) que celle de la **promotion et de la diffusion de nos idées**.

Dans ces conditions, l'enseignement des questions européennes pour les fonctionnaires est non seulement une nécessité mais aussi une exigence.

4 - Une exigence qui en comporte une autre : prendre en compte la diversité des besoins.

La fonction publique française est multiple, les métiers y sont nombreux. Les niveaux de responsabilité sont également variés. Tous les agents ne sont pas impliqués dans le processus de la même manière. **Les besoins en termes de formation à l'Europe y sont donc nécessairement divers.**

Il n'est sans doute pas inutile de rappeler que les trois fonctions publiques françaises regroupent près de 5 millions d'agents publics, dont plus de la moitié (51%) relèvent de la fonction publique de l'État. Parmi ces derniers, on compte 980 000 enseignants et 410 000 militaires.

La fonction publique territoriale compte un million et demi d'agents (soit 30%) et l'hospitalière moins d'un million (19%). Dans la fonction publique territoriale, la filière administrative ne représente que le quart des affectifs, la filière technique la moitié. S'agissant de la fonction publique hospitalière, on notera que le secteur soignant constitue 70% du personnel non médical.

Une part croissante des agents de catégorie A de la fonction publique de l'État ²est associée d'une manière ou d'une autre à la **mise en œuvre** d'une politique publique européenne (politique définie, inspirée, aidée, placée

² Cette catégorie représente 53,3% de la fonction publique de l'État. En réalité il faut tenir compte du fait que depuis 1991 les instituteurs ont été reclassés dans le corps des professeurs d'école classé en A.

sous le contrôle ou simplement mise sous observation par l'Europe) ; une part bien plus réduite est impliquée à un titre ou un autre dans **Y élaboration** de ces politiques ou actions commune ; une part encore plus restreinte évolue directement dans des structures décisionnelles et participe à la **négociation**.

Les fonctions publiques hospitalière et territoriale (au moins pour les filières administrative et culturelle) sont ou devraient être, quant à elles, de plus en plus intéressées à une meilleure connaissance des pratiques étrangères. Confrontées aux mêmes problèmes que leurs homologues européens ou impliquées dans la mise en œuvre de politiques communes, elles sont à la recherche **Rechanges de bonnes pratiques** et de comparaisons de méthodes de travail, au-delà du strict cadre des frontières nationales. Dans certains cas, elles sont même invitées à mettre en place des **coopérations transfrontalières**.

La **coopération décentralisée** qui peut prendre la forme de création de services publics locaux, d'échanges ou de partenariats économiques, tend à prendre une place non négligeable dans l'activité des collectivités territoriales, en particulier depuis les lois de décentralisation de 1982 qui ont élargi le champ de compétences des collectivités territoriales et reconnu à certaines d'entre elles le droit à nouer des relations avec des collectivités étrangères.

S'agissant de la fonction publique territoriale, une idée communément répandue voudrait que seule la **politique régionale européenne**, c'est-à-dire le recours aux fonds structurels, serait susceptible de l'intéresser. Cette idée, outre qu'elle s'appuie sur une donnée de moins en moins pertinente (la France, à la suite des récentes réformes et du fait même de l'élargissement, voit sa part de financement européen diminuer), a l'inconvénient de donner une fausse perception de l'étendue des besoins. En réalité la décision publique locale s'inscrit, sans doute tout autant que celle de l'État, dans un **environnement juridique européen** qui la détermine, en particulier en matière de marchés publics, d'environnement ou de concurrence (versement d'aides aux services publics locaux et de subventions). Cet environnement affecte également, dans de nombreux domaines de proximité, la vie quotidienne des citoyens (droit de la consommation, programmes d'échanges d'étudiants ...).

Le **contentieux européen d'origine locale** connaît, du reste, un développement préoccupant. Une étude adoptée le 23 octobre 2003 par l'assemblée générale du Conseil d'État et intitulée « Collectivités territoriales et obligations communautaires » s'est d'ailleurs penchée sur le sujet. Cette étude relève en particulier les « domaines à risques » où les violations du droit européen sont les plus fréquentes. Ces domaines sont ceux énumérés plus haut : environnement, aides publiques aux entreprises, marchés publics, délégations de service public... Pour prévenir les manquements, l'étude met l'accent sur une meilleure formation au droit communautaire des agents des collectivités locales et naturellement des élus locaux. Elle appelle à une plus grande cohérence et à une coordination des actions de formation destinées aux agents de l'État et des collectivités.

La fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière, bien plus que celle de l'État, sont en outre appelées à être confrontées à l'existence d'un véritable **marché européen de l'emploi**. Pour l'heure, cette ouverture (il suffit de se référer au débat suscité par la jurisprudence « Burbaud ») provoque des réflexes de repli. Ce marché toutefois est destiné à se développer et va faire appel de manière croissante aux compétences professionnelles où elles existent, sans considérations de frontières nationales. La mobilité géographique des agents concernés va donc vraisemblablement se développer. D'où la nécessité d'une réelle ouverture à un environnement multiculturel et naturellement d'une plus grande maîtrise des **capacités linguistiques**.

La fonction publique hospitalière reconnaît, pour ce qui la concerne, ses besoins en matière d'anticipation des évolutions européennes et affirme sa volonté de ne pas se laisser dicter à travers les avancées réglementaires européennes des modifications de structures. Dans le cadre de la nouvelle gouvernance hospitalière et du rapprochement stratégique entre les composantes hospitalières et universitaires, elle sent la nécessité de **développer des stratégies d'influence européenne**. Ce lobbying jugé indispensable doit lui permettre de tirer le meilleur profit des programmes européens de recherche, de mieux s'inscrire dans les nouvelles perspectives de l'enseignement supérieur etc. L'encadrement des hôpitaux a, de ce point de vue, un réel intérêt à appréhender la

réalité européenne qui conditionne son environnement. Cet intérêt se retrouve dans les catégories de fonctionnaires d'exécution. Le besoin de compréhension des mécanismes européens et de leurs implications se fait par exemple sentir auprès des agents concernés pas les problématiques communes d'accueil des patients et notamment des patients étrangers (gestion des imprimés etc.).

5 - La diversité des besoins : la nécessité d'une approche pédagogique multiforme et adaptée.

La diversité des situations et donc des besoins, si l'on envisage la définition d'un plan de formation ambitieux, conduit à s'interroger sur la nature même de cette formation, sur ses objectifs et sur ses méthodes. Les questions sont notamment les suivantes :

a) vise-t-on une simple **sensibilisation** à un environnement qui est désormais l'environnement naturel de l'administration ou une **formation approfondie, voire professionnalisée**, destinée à s'approprier cet environnement et à le maîtriser ?

Le métier et le niveau hiérarchique de l'agent concerné doivent naturellement déterminer le type de formation ou d'approche utile. La question est de savoir si la formation doit avoir pour objectif l'acquisition de **connaissances**, l'acquisition d'un **savoir-faire**, ou celle d'un **savoir-être**.

Dans le premier cas, il s'agira de développer des contenus de formation mettant l'accent sur le cadre institutionnel, les procédures décisionnelles, les caractéristiques du droit communautaire et la gestion du contentieux, les politiques communes et les autres domaines d'intervention de la Communauté ou de l'Union... En d'autres termes, l'objectif sera l'acquisition d'un corpus de base largement théorique, même si ce corpus peut être appréhendé dans une perspective pratique, c'est-à-dire à travers sa mise en œuvre concrète par les administrations. Dans le deuxième cas, il s'agira d'insister plutôt sur la maîtrise d'outils et de méthodes, en particulier en ayant pour objectif la défense efficace de nos positions dans la négociation. Dans le troisième, enfin, il s'agira de faciliter l'acquisition de façons d'agir et d'interagir dans un milieu multiculturel, notamment pour mieux comprendre les modes de pensées de nos partenaires et pour mieux y répondre.

Il est sans doute pertinent de privilégier pour la formation initiale des cadres intermédiaires et supérieurs de la fonction publique les deuxième et troisième objectifs. Dans ce cas, il faudra considérer que **l'acquisition du savoir de base relève du cursus universitaire**. Cette acquisition devra donc être réalisée **préalablement au recrutement**. De là sans doute la nécessité d'une certaine généralisation des épreuves de questions européennes dans les concours. L'enseignement des questions européennes tend à se développer, sinon à se généraliser, dans de nombreuses filières universitaires. La fonction publique devrait en tirer profit en améliorant sur ce point la sélectivité de ses recrutements.

De manière idéale, quatre objectifs pourraient être assignés à une formation initiale destinée à un futur cadre supérieur :

- aider à la définition et à la défense des intérêts nationaux dans un contexte multiculturel et permettre de développer une capacité d'influence,
- permettre de maîtriser les enjeux stratégiques de la construction européenne, dans la perspective de ses élargissements ultérieurs, de la redéfinition des relations transatlantiques, du développement d'une politique de sécurité et de défense,...
- faciliter le passage d'un environnement administratif (national ou territorial) à un environnement européen,
- contribuer à la prise en compte de la dimension linguistique du travail dans le contexte européen.

L'actualisation de cette formation est naturellement nécessaire en cours de carrière. Il reste à en déterminer les moments (en liaison avec la prise de certaines fonctions ?) et surtout à qui doit en revenir l'initiative : à l'agent concerné ou à son « employeur » ? (voir la question suivante)

S'agissant des cadres en exercice qui n'ont pas pu bénéficier lors de leur formation initiale d'un enseignement approfondi aux questions européennes, la lacune mériterait d'être comblée, notamment dans le cadre des actions qui tendent désormais à se généraliser (au moins dans la fonction publique de l'État) pour accompagner les nominations aux fonctions d'encadrement supérieur et les nominations à des emplois de dirigeants.

Les actions de sensibilisation, quant à elle, peuvent, pour les agents des autres catégories, s'inscrire dans un cadre plus souple.

Une attention particulière mérite d'être portée aux **enseignants**. Au nombre de 980 000, ils constituent à l'évidence une population particulièrement importante, dont le rôle d'influence et de transmission est essentiel. A l'exception des professeurs d'Histoire - Géographie (qui ont notamment en charge dans les classes de 4^e et de 3^e l'enseignement d'Éducation civique ³), les enseignants ne reçoivent aucune formation initiale sur les questions européennes. La formation continue, offerte dans les Académies à la diligence des recteurs, accorde une part marginale à ces mêmes questions. On estime à près de 80 professeurs par an ceux qui bénéficient de telles actions. Bien entendu, il ne s'agit pas de faire des instituteurs et des professeurs des collèges et lycées des spécialistes de la matière. Une sensibilisation de qualité reste cependant nécessaire. Il convient de souligner qu'à l'échéance de 2012 plus de la moitié des enseignants aura été renouvelée par le mouvement naturel des départs en fin de carrière.

b) à qui doit revenir **l'initiative** d'une formation aux questions européennes et quel **degré d'obligation** faut-il lui accorder ?

L'environnement juridique de la formation des fonctionnaires est en train de connaître une évolution certaine. Une tendance se dessine consistant à accorder une place croissante à la formation permanente et insistant sur la nécessité d'actions de formation tout au long de la vie professionnelle. Ces actions ont pour finalité **d'accompagner les changements** et de permettre une meilleure adaptation à l'évolution des métiers et à celle de l'environnement administratif.

Le 25 janvier dernier, le Ministre de la fonction publique a signé avec certaines organisations syndicales un **relevé de conclusions sur l'amélioration des carrières de la fonction publique**. L'accord intervenu ouvre la voie à une nouvelle négociation sur l'ensemble des sujets liés à la prise en compte de l'expérience professionnelle et à la formation dans la fonction publique, avec l'objectif de parvenir à une conclusion avant la fin de cette année. Mais d'ores et déjà un certain nombre de points ont été validés, notamment la reconnaissance d'un **droit individuel à la formation** (DIF). Les conclusions mettent également l'accent sur « une **nouvelle structuration des actions de formation centrée sur le projet professionnel des agents** : adaptation au poste, évolution du métier, acquisition de nouvelles compétences ».

La reconnaissance d'un DIF vise à transposer dans le cadre de la fonction publique l'accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003 relatif à la formation tout au long de la vie, bénéficiant aux salariés du secteur privé.

³ Dans le primaire, à travers l'éducation civique, les élèves peuvent recevoir jusqu'à 30 heures par an d'initiation à l'Europe. On rappellera que l'éducation civique figure parmi les matières obligatoires au Brevet. Au Lycée, la situation se dégrade cependant. L'Éducation civique, juridique et sociale prend la forme de débats organisés tous les 15 jours. Les questions européennes ne représentent plus que le tiers du temps de l'enseignement. La situation reste très variable d'un établissement à l'autre, selon l'implication personnelle des enseignants concernés.

D'ores et déjà un projet de loi relatif à la modernisation de la fonction publique territoriale a été récemment adopté en Conseil des ministres. Il comporte un important volet consacré à la formation professionnelle. Ce projet prévoit en particulier que tous les agents territoriaux y compris ceux de catégorie C devront bénéficier d'une **formation initiale d'intégration** à l'emploi dont le contenu et la définition relèveront de chaque statut particulier. Le texte crée en outre un **droit individuel à la formation professionnelle** d'un volume de vingt heures par an cumulables sur une durée de six ans et instaure un **livret individuel de formation**. Les dispositions en vigueur relatives au **plan de formation** (loi du 12 juillet 1984, article 7) sont par ailleurs modifiées. Le plan devra mentionner les actions à caractère obligatoire ainsi que les formations de perfectionnement et les préparations aux examens et concours. Le plan sera soumis au comité technique paritaire.

Le ministère de la fonction publique travaille précisément à la définition d'une nouvelle **typologie des actions de perfectionnement** qui devrait donc conduire notamment à une modification du décret du 14 juin 1985 relatif à la formation professionnelle. Les actions de formation, classées par **objectifs**, seraient regroupées en quatre catégories :

- les actions **d'adaptation au poste de travail** dont l'objectif est de faciliter la maîtrise des fonctions. Ces actions devraient être inscrites au plan de formation, relever de la responsabilité de l'employeur et être déclenchées à son initiative ; elles devraient être imputables sur le temps de travail mais ne seraient pas imputées sur le crédit ouvert par le DIF .
- les actions de formation liées à **Y évolution des métiers à moyen terme**, dont l'objectif est de garantir une progression des compétences et des qualifications des agents qui soit en cohérence avec la transformation des missions, des métiers ou des organisations. Ces actions seraient également inscrites au plan de formation ; leur initiative en seraient mixtes ; elles seraient normalement imputables sur le temps de travail mais imputées sur le DIF .
- les actions destinées à acquérir de **nouvelles compétences à moyen et long terme**, dont l'objectif est de permettre aux agents de changer de fonctions, de corps, voire même d'employeur. Ces actions qui sont à l'initiative du fonctionnaire seraient imputées en totalité sur le DIF et effectuées en dehors du temps de travail.
- Les actions de **formations personnelles** à l'initiative des agents. Elles relèveraient du congé de formation. Les préparations aux concours seraient imputées sur le DIF (avec la possibilité de consommer par anticipation les droits de cinq ans).

La formation aux questions européennes est susceptible de relever à des degrés divers des quatre catégories de la typologie. Au-delà de la simple volonté de l'agent et de ses centres d'intérêt personnels, ce rattachement devrait très largement dépendre du **niveau de responsabilité** du fonctionnaire concerné, du **métier exercé** ou susceptible d'être exercé et, bien entendu, des compétences requises pour un exercice optimal dudit métier. Il devrait également dépendre de l'intérêt du service en cause et de ses missions.

La question reste de savoir si la dimension européenne est ou sera correctement prise en compte dans la définition des différents métiers de la fonction publique.

Des travaux ont été menés dans le cadre des fonctions publiques territoriale et hospitalière pour élaborer des répertoires des métiers. D'autres sont en cours de finalisation visant à créer un **répertoire interministériel des métiers de l'État** (voir plus loin). Ces divers exercices ne permettent pas à ce stade d'apporter une réponse précise à la question.

c) dans quel cas une formation approfondie aux questions européennes serait-elle nécessaire? devrait-elle s'apparenter à **une formation élitiste** et s'inspirer du modèle britannique du « Fast stream » ?

L'unité de recrutement du « Cabinet office » placé auprès du Premier ministre sélectionne tous les ans de nouveaux jeunes cadres de la fonction publique britannique, issus du système universitaire, à qui une formation intensive et qui se veut de haut niveau est donnée en matière de management public avant leur affectation dans les administrations nationales ou les structures autonomes d'Écosse et du Pays de Galles. Parmi ces « fast streamers » une quinzaine de cadres font l'objet d'une sélection supplémentaire, en raison de leur éventuelle expérience acquise antérieurement dans un autre État membre de l'Union et/ou de leurs compétences linguistiques. Ces « European fast streamers », au nombre desquels figurent trois ou quatre économistes, reçoivent une formation complémentaire aux questions européennes, délivrée par la National School of Government qui a récemment succédé au Civil Service College.

La vocation des ces « European fast streamers » est d'être affectés dans les principaux départements ministériels sur des fonctions en relation avec les institutions européennes ou mettant en œuvre des politiques communes : commerce extérieur, immigration, questions monétaires, environnement ... Les affectations changent à une grande fréquence au cours des quatre premières années. Au terme de cette période, les agents concernés intègrent à proprement parler la haute fonction publique.

La formation comprend des cours de langues hebdomadaires, deux semaines de formation intensive dont une à Bruxelles sur les affaires européennes, des visites dans les institutions et surtout un stage auprès de la Commission européenne. Tous les ans, les fonctionnaires concernés sont réunis dans divers séminaires d'actualisation de deux jours chacun. En théorie ils bénéficient d'un crédit de formation de 15 jours par an. Ils reçoivent en outre de la documentation sur les institutions et sont abonnés à des revues spécialisées.

Les autorités britanniques considèrent désormais que le coût budgétaire de cette filière européenne est trop important. Cette année seuls 4 fonctionnaires ont été retenus au lieu des 12 ou 15 traditionnellement sélectionnés. La suppression pure et simple du système n'est pas exclue à ce stade. Le coût de recrutement d'un « fast streamer » est en effet estimé à 20 000 €. La rémunération annuelle de l'agent s'élèverait à environ 45 000 €, celui de la formation à 4500 €.

Le mécanisme britannique a été souvent donné en modèle pour son efficacité et sa pertinence. Faut-il pour autant s'en inspirer ? Les systèmes britannique et français ne sont naturellement pas comparables. Le Royaume-Uni ne connaît pas notre dispositif d'écoles de formation initiale. Et en matière de recrutement de la haute fonction publique de l'État, l'École nationale d'administration, en particulier depuis la dernière réforme de sa scolarité qui vise à en faire **l'école européenne de gouvernance**, offre la garantie d'une formation à l'Europe de très haut niveau.

La scolarité de l'ENA (qui reste de 27 mois) est en effet désormais construite sur le principe d'un tronc commun comprenant trois modules de sept mois environ chacun et d'une option finale. Le premier de ces modules est consacré aux questions européennes (le deuxième aux questions territoriales, le troisième à la gestion et au management publics). Il est d'une durée de 28 semaines dont 17 consacrées à un stage en responsabilité dans une institution européenne ou une structure gérant des questions européennes. De manière délibérée, l'enseignement de l'anglais est privilégié pendant toute la durée du module. Ce module fait l'objet d'une présentation détaillée dans la partie de ce rapport consacrée à la formation initiale.

Certaines idées qui ont servi de base à la constitution du « fast stream » et au nouveau module européen de l'ENA méritent d'être reprises par d'autres écoles de service public ainsi que par d'autres établissements de formation permanente. Il s'agit en particulier du recours aux stages pratiques, dans les institutions européennes ou dans les structures administratives nationales en charge de la définition des positions de négociation ou de la négociation elle-même. Il s'agit surtout du recours à une pédagogie qui privilégie **l'approche pratique et opérationnelle** et qui s'appuie sur l'étude de cas pratiques et l'utilisation d'intervenants qui sont des praticiens du domaine plutôt que des universitaires.

Dans le même esprit, le développement du **comparatisme** européen (en termes de mises en œuvre des politiques communes en particulier) et les **échanges de bonnes pratiques** devraient être encouragés.

Enfin, et ce devrait être un élément majeur de tout dispositif visant à «européaniser» la fonction publique française, **l'enseignement des langues étrangères**, et en particulier de l'anglais et de l'allemand, mériterait d'être accentué, sinon rendu obligatoire dans certaines écoles de fonctionnaires. On peut également s'interroger sur l'utilité de rendre obligatoire la connaissance d'une langue au moment du recrutement. Les capacités des fonctionnaires français en matière linguistique sont en effet jugées généralement faibles. Nous ne disposons pas d'une mesure exacte de ces capacités. Sans doute conviendrait-il de procéder au moins à une enquête, comme l'ont fait les Allemands. Un rapport a été demandé en 2003 par la « Berliner Initiative ⁴ » et la Fondation Bosch à l'institut de la fonction publique auprès de l'École supérieure des sciences de l'administration, de Spire. Ce rapport, intitulé « Expériences à l'étranger et connaissance des langues étrangères dans la politique de recrutement et d'affectation de la haute fonction publique allemande », s'appuie sur l'examen d'un échantillon de 408 cadres supérieurs en fonctions dans les Länder. Il constate que 57,6% de l'échantillon n'ont aucune connaissance dans une langue étrangère, mais 13,24% ont une connaissance dans une langue, 20,34 dans deux langues, 8,83 dans trois langues.

d) convient-il **d'identifier et d'individualiser** la formation aux questions européennes en tant que telle ou faut-il « banaliser » la matière en estimant que, dès lors que l'Europe traverse toutes les disciplines, il suffit d'en assurer l'enseignement dans ces mêmes disciplines ?

L'affirmation de l'omniprésence de l'Europe pourrait en effet aboutir à dénier à cette matière une place autonome dans les cursus de formation. Si l'Europe est partout, le risque alors est qu'elle ne soit nulle part... Les inspecteurs des douanes en formation initiale, par exemple, sont formés à une matière fondamentalement européenne : code des douanes européen, tarif douanier commun, règles de politique commerciale communes etc. L'école des douanes de Tourcoing pourrait alors estimer que le nécessaire est fait à travers ces enseignements fondamentaux. Or il n'en est rien. Les responsables considèrent en effet qu'il est indispensable que les élèves inspecteurs aient une compréhension globale de l'environnement de leur futur métier et disposent d'une vision de son évolution.

En effet, même étroitement liées à notre propre système administratif de multiples façons, les procédures en vigueur au sein de l'Union européenne n'en ont pas moins leurs caractéristiques propres, qu'au moins les fonctionnaires appelés à exercer des responsabilités doivent à un degré ou un autre maîtriser, quelles que soient les fonctions qui leur sont confiées. Il existe une véritable technicité en la matière qui impose l'acquisition d'un certain nombre d'outils.

La nouvelle scolarité ENA a déjà intégré cette donnée : le module Europe comprend donc d'une part une partie d'enseignement spécifique visant l'acquisition d'instruments et de méthodes et n'hésitant pas à s'appuyer sur des rappels théoriques d'aspects fondamentaux ; il est d'autre part construit de manière matricielle en intégrant en son sein d'autres disciplines (économie, finances publiques, droit etc.) mais traitées sous le spectre européen.

6 - La diversité des besoins : une réponse par l'offre ou par la demande ?

Les chapitres suivants du présent rapport permettent d'établir un état des lieux relativement exhaustif de l'offre existante en matière de formation des fonctionnaires aux questions européennes. Cette offre, même si elle peut être jugée à certains égards disparate, dispersée, redondante, voire inadaptée, n'en existe pas moins. Les

⁴ Il s'agit d'une association créée en 2001 pour favoriser le développement des questions internationales dans la formation des fonctionnaires et prendre en compte l'expérience internationale dans la gestion de leurs carrières. L'objectif est de renforcer la présence allemande dans les instances européennes et internationales.

catalogues de la plupart des structures de formation font une part plus ou moins importante à ces questions. La conscience d'un besoin spécifique en ce domaine ne saurait être jugée totalement absente.

Cependant, à observer les bilans d'activités de ces mêmes structures, il apparaît que la demande ne souscrit pas toujours à cette offre. Nombreuses sont les actions planifiées qui doivent être annulées en raison d'inscriptions insuffisantes.

Certes **cette offre doit pouvoir être renouvelée ou améliorée**, ses produits mieux calibrés et diversifiés en fonction des besoins. Certes cette offre peut également faire l'objet d'une **meilleure diffusion et mieux valorisée**. Il apparaît cependant que toute offre non inscrite dans la perception d'une nécessité risque de rester inopérante.

Les pistes d'amélioration de l'offre sont nécessaires ; elles ne sont sans doute pas suffisantes.

Si l'on cherche dans les quelques années précédentes des exemples de formations qui ont donné des résultats positifs et qui ont concerné des populations importantes dans l'ensemble des structures administratives, on constate que dans tous les cas il s'est agi d'actions liées à une obligation ou à un changement inéluctable : généralisation de la bureautique, passage à la monnaie unique, mise en œuvre de la nouvelle loi organique sur les lois de finances (Lof)...

Le succès d'un plan de formation passe donc vraisemblablement par une **action déterminée sur la demande**. L'intégration à une logique des métiers ou des fonctions pourrait à cet égard constituer une voie. L'essentiel est de faire apparaître les besoins, en les liant à l'exercice des fonctions et en les inscrivant dans un déroulement de carrière.

En tout état de cause, il apparaît que **le succès d'une telle entreprise passe par le recours à des mesures de caractère fortement incitatif, voire obligatoire**. Ces mesures peuvent prendre leur place, selon les besoins et le contexte de la population de fonctionnaires concernés, soit au moment du recrutement, soit dans le cadre de la formation initiale, soit en cours de carrière à des étapes jugés essentielles.

7 - La valorisation de la demande de formation à l'Europe : un contexte susceptible de la favoriser.

Cela a été rappelé plus haut : le cadre réglementaire et législatif touchant aux questions de formation est en mouvement. La reconnaissance d'un droit individuel à la formation, la définition d'une nouvelle typologie par objectifs des actions de formation, la création d'un passeport individuel de formation sont autant d'éléments positifs susceptibles d'aider à la mise en œuvre et à la valorisation d'un plan relatif aux questions européennes.

Les **plans de formation** des administrations restent l'instrument le plus adapté à la prise en compte de la demande, dans la mesure où ils en constituent le reflet le plus approprié. Eux seuls peuvent en effet tenir compte de la réalité des besoins, en fonction des métiers des dites administrations qui sont en liaison directe ou indirecte avec l'Europe, en fonction du nombre d'agents disposant déjà d'une expertise en matière européenne et d'agents appelés à plus ou moins long terme à avoir besoin de cette expertise etc. Chaque administration doit ainsi pouvoir pondérer, dans le cadre de son propre plan, la part accordée (et les crédits qui y sont attachés) aux différentes catégories d'actions prévues par la typologie. Bien entendu, une **mise en cohérence** de ces plans doit pouvoir être assurée. Les **outils** nécessaires à leur réalisation doivent également pouvoir être fournis, en tant que de besoin, par une assistance externe.

■ Par ailleurs sur la base du travail déjà effectué par la plupart des départements ministériels (qu'il n'a d'ailleurs pas vocation à remplacer), l'Observatoire de l'emploi public élabore actuellement un **Répertoire interministériel des métiers de l'État**. Cet exercice qui vise à assurer une meilleure transparence à l'égard du reste de la société en valorisant le travail effectué par les agents publics, doit également permettre de favoriser une gestion

dynamique des ressources humaines et de mieux faire connaître les besoins de l'État employeur en termes de compétences et de formations requises (dans un contexte de concurrence accrue avec le secteur privé).

Partant des **missions** de l'État, ce répertoire se décline en **fonctions** (23 fonctions réparties en fonctions stratégiques, opérationnelles et fonctions d'appui), lesquelles s'ouvrent sur plus de 230 **emplois-référence**. Ces emplois font chacun l'objet de **fiches** type, reprenant outre la description des activités, les connaissances et savoir-faire requis. Au niveau des départements ministériels, les répertoires doivent se décliner en emplois-types et en fiches de postes.

La dimension européenne n'apparaît, à proprement parler, dans aucune des fiches, ni sous la rubrique des connaissances ou savoirs à posséder, ni sous celle des activités exercées. Or elle devrait figurer dans la plupart des fiches relevant des fonctions stratégiques et dans grand nombre de celles appartenant aux fonctions opérationnelles. A fortiori, cette dimension devrait être explicite dans les documents ministériels qui assurent la mise en œuvre de cette nomenclature : emplois-types et fiches de postes.

Il y aurait un intérêt certain à poursuivre l'exercice dans cette direction. Les divers répertoires constitueraient alors un cadre méthodologique et des outils opérationnels permettant d'avoir une connaissance précise, d'une part, des métiers et, d'autre part, des niveaux hiérarchiques auxquels devrait s'attacher une formation à l'Europe.

En l'état, l'instrument ne peut être exploité aux fins de cette mission. Il appelle sans aucun doute un approfondissement de la part des administrations.

- Les **actions de modernisation de l'État**, et notamment celles visant à mieux responsabiliser les cadres supérieurs et dirigeants de l'administration (en particulier à travers une modulation plus dynamique des régimes indemnitaires), fournissent également un cadre favorable à des initiatives en matière d'encouragement de la demande de formation à l'Europe. La définition de projets de service ou de contrats de performance, qui s'inscrivent dans des stratégies ministérielles de modernisation, prend en effet appui sur des mesures incitatives. Il y a sans doute là un biais permettant d'inciter à une meilleure prise en compte de la dimension européenne, pour autant que cette dernière fasse l'objet **d'une priorité politique clairement affichée**. Cette prise en compte peut, du reste, déborder le simple domaine de la formation. L'eupéanisation d'un service ou d'une direction peut prendre des formes variées : accueil de stagiaires européens, encouragement à la mobilité des agents vers d'autres pays de l'Union, facilitation du départ des agents vers les institutions européennes...

La direction générale de la modernisation de l'État (DGME) réfléchit pour sa part au remplacement des stratégies ministérielles de réforme par des instruments plus souples, qui pourraient prendre la forme de **programmes d'actions de modernisation**. Ces programmes, destinés à permettre aux ministères de se doter de feuilles de route individualisées en matière de modernisation, devraient comporter des échéances et des objectifs clairs. On pourrait imaginer qu'ils comprennent éventuellement des dispositions en matière de formation, dans la mesure où les plans de formation ministériels constituent un accompagnement nécessaire du changement.

La prise en compte de la dimension européenne par les administrations devrait à cet égard pouvoir être considérée comme un **objectif stratégique prioritaire de modernisation**.

- Enfin, il convient de souligner l'existence en France d'un **important réseau d'écoles et de structures de formation** susceptible d'appréhender la demande au plus près de la réalité administrative. On citera le réseau des écoles de service public (RESP), celui des délégués interdépartementaux à la formation (DIF), celui des délégations régionales et des écoles (ENACT) relevant du Centre national de la fonction publique territoriale, celui des relais régionaux dépendant de l'Association nationale pour la formation permanente des personnels hospitaliers (ANFH) etc.

La France à cet égard dispose d'un avantage certain en comparaison avec les autres pays de l'Union européenne. Il est toutefois souhaitable d'encourager le travail en concertation de ces différentes structures et d'en rationaliser les approches.

Les concours de recrutement

Conformément aux termes de la lettre de mission, la présente étude a limité son attention aux concours de recrutement de la fonction publique des seules catégories A et A+.

Les tableaux qui suivent reprennent les principaux concours des trois fonctions publiques. Ont été privilégiés les concours permettant l'accès à des filières ou à des corps administratifs. Ne figurent pas les concours de recrutement des enseignants ni ceux des fonctions publiques territoriale et hospitalière pour leurs filières techniques.

Ces tableaux visent à mettre en évidence l'existence éventuelle d'épreuves portant sur les questions européennes et, dans l'affirmative, la nature et la forme desdites épreuves. Ils portent également sur le traitement des langues vivantes étrangères.

Une place très limitée accordée aux questions européennes

Trois critères permettent d'apprécier la place accordée à la matière européenne au moment du recrutement :

- la référence explicite à ces questions dans les textes définissant les épreuves,
- l'individualisation de ces questions dans une épreuve spécifique ou leur insertion dans un domaine plus large (« droit public et droit européen », « droit international public et institutions européennes », ...),
- le caractère de l'épreuve concernée : obligatoire (tous les candidats subissent la même épreuve), optionnel (un choix est donné aux candidats parmi plusieurs matières pour une épreuve obligatoire) ou facultatif (les candidats peuvent s'inscrire à une épreuve dont seuls les points supérieurs à la moyenne sont pris en compte).

En outre la forme de l'épreuve (note sur dossier, dissertation, réponses courtes à des questions multiples etc.) permet d'apprécier l'importance donnée au sujet et l'étendue des connaissances attendue des candidats.

Le fait que l'épreuve relève des épreuves d'admissibilité ou des épreuves d'admission (généralement orales) paraît moins pertinent.

En croisant l'ensemble de ces critères, il apparaît qu'aujourd'hui seuls l'ENA, l'Institut national des études territoriale (du moins pour le concours interne de la filière administrative) et l'École nationale des douanes reconnaissent aux questions européennes une réelle priorité.

On notera également que le ministère des affaires étrangères prévoit, depuis plusieurs années, pour ses concours propres (qui n'ouvrent pas la voie à une formation initiale dans une école spécifique) une épreuve de questions européennes obligatoire, à l'écrit ou à l'oral. Il s'agit des concours de secrétaires des affaires étrangères du cadre général ou du cadre Orient et du concours de conseillers des affaires étrangères du cadre Orient.

L'inconvénient pour les écoles qui ne procèdent pas au moment du recrutement à une vérification des acquis en matière européenne est de faire peser sur la formation initiale le rappel de connaissances théoriques de base au détriment d'un enseignement de caractère plus opérationnel, directement lié aux futures activités professionnelles.

Les connaissances en matière linguistique vérifiées de manière inégale.

Les tableaux font également apparaître l'existence d'épreuves de langues vivantes étrangères dans les concours.

On constatera la diversité des situations non seulement entre les écoles qui procèdent à des recrutements mais aussi pour chaque école concernée entre les différentes voies offertes : concours externes, concours internes et éventuellement troisièmes concours. Certaines exigent la connaissance d'une langue. D'autres prévoient une épreuve en option, d'autres une épreuve facultative. Quelques unes enfin ne prévoient aucune épreuve.

Cette même diversité se retrouve dans la gamme de langues que les candidats peuvent présenter. Elle se retrouve enfin dans la manière d'évaluer les candidats : épreuve écrite ou orale, simple traduction d'un texte ou conversation à partir d'un texte, commentaire d'un texte technique...

L'Europe absente des concours et examens professionnels destinés à assurer les promotions de grade ou les changements de corps

Dans la plupart des cas, les procédures de sélection qui permettent à des fonctionnaires d'acquérir une promotion soit en changeant de grade au sein de leur corps (par exemple en accédant au principalat) soit en changeant de corps (par exemple en devenant administrateur civil au tour extérieur) comportent au moins une épreuve. L'accès à la promotion est, dans certains cas, accompagnée d'une formation obligatoire qui peut être assimilée à une nouvelle formation initiale.

Ces promotions ouvrent la voie pour les fonctionnaires concernés à des fonctions de commandement et de direction dont l'accès s'effectuera par la suite exclusivement de manière discrétionnaire. Il a donc paru utile de s'y intéresser.

S'agissant des ***promotions de grade*** au sein de la catégorie A, les modalités de sélection peuvent prendre la forme :

- d'une épreuve unique orale consistant en une conversation avec le jury d'une durée variable (de 20 à 30 minutes). La conversation a pour point de départ un exposé d'une durée de 5 à 10 minutes sur les fonctions que le candidat a exercées antérieurement. L'appréciation du jury est complétée par la consultation du dossier individuel. Ce type d'épreuve concerne notamment l'examen professionnel d'attaché principal d'administration scolaire et universitaire, celui d'attaché principal de la protection judiciaire de la jeunesse ou encore celui d'attaché principal d'administration centrale.
- d'un concours ou examen professionnel comportant des épreuves écrites d'admissibilité et des épreuves orales d'admission. Ce type de sélection se retrouve notamment au ministère de l'intérieur pour les attachés principaux de préfecture, au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pour les inspecteurs principaux des impôts, du trésor public, des douanes ou encore de la DGCCRF.

Dans tous les cas, les questions européennes ne sont pas formellement inscrites dans le processus. L'épreuve orale porte généralement sur des questions ressortissant aux attributions du ministère, de l'administration ou de l'établissement concerné. Elle porte également sur des questions destinées à permettre une appréciation de la personnalité et des connaissances administratives du candidat. Bien entendu, le jury peut évoquer les questions européennes. Il apparaît du reste que les interrogateurs se montrent de plus en plus attentifs à cette matière.

Les épreuves d'admissibilités, lorsqu'elles existent, consistent la plupart du temps en la rédaction d'une note à partir d'un dossier, d'un procès-verbal ou d'une composition de nature technique. La dimension européenne reste absente de ces épreuves.

S'agissant des ***changements de corps*** (et cela concerne essentiellement l'accès au corps des administrateurs civils au tour extérieur ou l'accès à des emplois civils pour les officiers selon la procédure prévue par la loi 70-2), les modalités d'accès consistent en un entretien avec le jury (tour extérieur) ou en un entretien de motivation (loi 70-2). La sélection des administrateurs civils débute par une présélection des candidats à partir de leurs dossiers de candidature.

Dans ces procédures, les questions européennes ne sont pas non plus expressément prévues. Mais elles prennent une place de plus en plus grande dans les questions posées au titre de la culture administrative et générale attendue des candidats.

Des pistes pour améliorer les recrutements de fonctionnaires en matière européenne.

Une amélioration des modes de recrutement des fonctionnaires de la catégorie A devrait passer par :

- **une réelle prise en compte des questions européennes dans les épreuves** des concours qui pour l'heure soit les ignorent soit les intègrent dans un domaine plus vaste. Cette prise en compte suppose une individualisation de ces questions dans le cadre d'une **épreuve obligatoire**.

La possession des connaissances théoriques de base nécessaires doit pouvoir être vérifiée au moment du recrutement. La scolarité initiale qui suit le concours doit permettre un approfondissement et une professionnalisation de ces connaissances.

- **une exigence plus grande à l'égard des capacités linguistiques** des candidats. L'évolution dans un environnement professionnel européen rend cette exigence incontournable.
- **une diversification des voies d'accès à la fonction publique** pour valoriser les **parcours de formation** européenne antérieurs ou pour attirer l'**expérience professionnelle** européenne préalablement acquise.

Des préconisations pour illustrer ces pistes sont faites dans la dernière partie du présent rapport.

Tableaux

Les questions européennes dans les concours de la catégorie A Fonction publique de l'État : se reporter au fichier PDF indépendant (extrait de la version image du rapport, pages 32 à 38)

La formation initiale

Sous la rubrique « formation initiale » sont reprises les actions de formation dispensées dans des écoles aux élèves accédant à la fonction publique ou changeant au sein de la fonction publique de catégories ou de corps administratifs, à la suite d'un concours. Sont également reprises celles destinées à des fonctionnaires titulaires changeant de catégories, accédant à un grade ou à un corps supérieurs, à la suite d'un processus de sélection ouvrant statutairement droit à une formation obligatoire.

La formation aux questions européennes, en tant que telles, reste dans les écoles de service public, des trois fonctions publiques, encore souvent marginale, parfois inexistante. Toutefois certains établissements ont pris conscience de l'importance des enjeux européens dans les problématiques qu'auront à gérer les futurs fonctionnaires. Ces établissements essaient (le plus généralement dans le silence des textes) de dégager des créneaux horaires pour traiter de ces sujets. Mais les démarches sont souvent peu structurées et les enseignements conservent le plus généralement un caractère théorique.

L'École nationale d'administration, qui avait pourtant déjà inscrit dans son cursus depuis plusieurs années un module spécifique, a voulu donner, dans le cadre de la dernière réforme de sa scolarité, une place majeure à cet enseignement.

1 - L'ENA : une réforme exemplaire de la scolarité des futurs cadres supérieurs et cadres dirigeants.

De toutes les écoles qui forment de futurs dirigeants de la fonction publique, l'ENA est sans doute la seule qui ait pris à ce stade la mesure des enjeux en matière de formation aux questions européennes. Sa vocation généraliste n'est évidemment pas étrangère à cette attitude. Il reste que les autres établissements qui sont également appelés à former de futurs hauts fonctionnaires mais dont les missions sont plus spécialisées doivent pouvoir renforcer leur action en ce domaine et donner notamment à leurs enseignements un caractère moins théorique.

■ Les élèves recrutés en 2005 à l'ENA par la voie des concours ont commencé en janvier 2006 une scolarité réformée, fondée sur un projet nouveau et ambitieux.

Un des objectifs principaux de la réforme a été d'ouvrir davantage l'école sur l'Europe. A cette fin, l'ENA a décidé de regrouper les enseignements du premier module du tronc commun autour des problématiques européennes. Elle a en outre ouvert le concours aux ressortissants de l'Union européenne. Le Centre des études européennes de Strasbourg s'est enfin juridiquement adossé à l'ENA, pour en devenir le « pôle européen ».

L'enseignement de tronc commun se compose désormais de trois grands semestres thématiques (chacun d'environ huit mois), construits selon la séquence suivante :

- une période de 3 semaines de préparation au stage incluant mises à niveaux, cadrages, transmission des grilles de lecture essentielles à la compréhension du milieu que va rencontrer l'élève, apprentissage d'outils et de techniques, familiarisation avec les milieux des différents stages. Ainsi l'élève peut tirer parti de son stage et s'y rendre utile dès son arrivée.
- un stage d'une longueur variable selon les thématiques, mettant l'élève en situation de responsabilité, tout en comportant aussi la réalisation de « commandes » passées par l'école, selon un cahier des charges prédéfini, de façon à faciliter la mise en commun au retour à l'école.

- des enseignements d'approfondissement portant sur les fondamentaux de l'École, pendant 7 semaines, en utilisant les éléments acquis en stages et en les regroupant autour de leurs thématiques.

Le module Europe est, pour sa part, d'une durée de **28 semaines**. Le stage qui s'effectue obligatoirement dans des institutions européennes ou dans des structures nationales ou étrangères gérant des affaires européennes est d'une durée de 7 **7 semaines**.

Le module a été conçu de manière à favoriser :

- une **multiplication des points de vue institutionnels** (et donc une réelle ouverture aux milieux politiques, économiques et sociaux concernés par le processus d'intégration européenne),
- une **mise en perspective horizontale de la matière européenne** qui traverse l'ensemble des domaines intéressant la formation des élèves (économie, gestion publique ...),
- une **mise en relief des modes de gestion par un État membre du fait européen**, et notamment de l'interface Union européenne/institutions et administrations nationales (aspects relatifs à la mise en œuvre de la norme juridique en droit interne, difficultés de transposition, contentieux ...),
- une **insertion dans le contexte multiculturel**,
- une **familiarisation avec les techniques de communication** et de valorisation des positions défendues.

Dans cet esprit, la grille des enseignements relatifs aux questions européennes est construite sur les principes suivants :

- une **convergence de l'ensemble des enseignements** qui contribuent à éclairer sous leurs différents aspects les problématiques européennes : droit, économie, finances publiques,...
- une convergence qui vaut également pour **l'enseignement des langues** qui prend appui sur le contenu thématique du module (travaux à partir de documents issus des institutions européennes, préparation à l'exercice de négociation, entraînements à la rédaction de documents destinés aux institutions dans les langues de travail, acquisition du lexique technique...). Dans un souci opérationnel, l'anglais est privilégié. Il doit être obligatoirement étudié par les élèves en langue vivante 1 ou 2 ;
- une **diversification des exercices pédagogiques**, qui sont individuels ou collectifs, qui sont encadrés ou qui font appel à l'initiative, qui donnent lieu à la production de « livrables » divers : notes sur dossiers, montage de projets, rédaction de mémorandums, ...
- une **continuité entre la période de stage et celles d'enseignements**, en particulier par la définition de thèmes d'observation, qui donnent lieu in fine à un exercice d'évaluation collectif.

Dans aucun autre pays de l'Union européenne un effort comparable n'est fourni pour former les futurs cadres dirigeants de la haute fonction publique de l'État.

■ L'ENA forme par ailleurs les administrateurs civils admis par la voie du tour extérieur. Ces derniers suivent un « **Cycle supérieur de perfectionnement des administrateurs** » (CSPA) d'une durée de sept mois, dont cinq sont partagés avec les élèves étrangers du Cycle international court (CIC). Le CSPA comprend un module consacré aux questions européennes d'une durée de deux semaines, conçu et organisé depuis 2002 par le CEES.

De même, les officiers nommés administrateurs civils ou sous-préfets suivent un « Cycle d'intégration des officiers », d'une durée de deux mois et comprenant un module de questions européennes d'une semaine, également conçu et organisé depuis 2001 par le CEES.

- A ce stade, la **fonction publique territoriale** n'a pas procédé au même type d'investissement pour ses élèves destinés à exercer des fonctions supérieures d'encadrement. La scolarité de l'Institut national d'études territoriales (INET) va connaître cette année des modifications profondes, applicables à la prochaine promotion qui débutera sa formation en mai. Il a en particulier été décidé d'assurer un rapprochement important avec la formation donnée aux élèves de l'ENA dans le deuxième module du tronc commun consacré aux « territoires ». Ce module sera en grande partie commun aux deux établissements.

Pour les questions européennes, la **synergie reste à définir**. La volonté existe chez les responsables du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et de l'INET de renforcer la formation des élèves administrateurs en ce domaine. De leur point de vue, les ressources pédagogiques importantes de l'ENA et du CEES devraient pouvoir être exploitées, sans pour autant aboutir à une solution identique à celle retenue en matière territoriale, à savoir l'utilisation d'un module conjoint. Les besoins ne sont en effet pas les mêmes et les parcours pédagogiques divergent.

Dans le cadre antérieur qui prévaut encore pour la dernière promotion d'élèves, la scolarité à l'INET est de 18 mois. Cette scolarité comprend des moments communs à l'ensemble des élèves mais surtout des moments individualisés, faits de stages et d'options, destinés à définir un « parcours pédagogique individualisé » bâti par les élèves et l'équipe pédagogique. Les questions européennes ne sont pas absentes de cette scolarité mais restent fort limitées. Les élèves sont associés au voyage d'études à Bruxelles, d'une durée de trois jours, organisé jusqu'à présent par l'ENA dans le cadre de son ancienne scolarité. Ils peuvent en outre participer, à titre facultatif et si cela s'inscrit dans leur parcours, à une ou deux actions spécifiques organisées par le CEES pour le compte de l'Institut d'une durée de deux ou trois jours, en particulier sur « la construction européenne et son incidence sur les collectivités territoriales ». Peu d'auditeurs de la scolarité initiale s'y inscrivent. Ces actions accueillent essentiellement des agents relevant de la formation permanente.

Il est rappelé que les **administrateurs de la Ville de Paris sont recrutés à la sortie de l'ENA**.

- De nombreux élèves issus des **écoles d'ingénieurs** sont également susceptibles de devenir des fonctionnaires destinés à occuper des emplois de commandement et de direction. Leur présence est particulièrement forte dans certains ministères techniques (équipement, agriculture, environnement, industrie, défense ...) où l'activité communautaire est par ailleurs importante.

Les écoles prennent désormais en considération le besoin de formation aux questions européennes. Le plus souvent l'enseignement s'articule autour d'un déplacement de trois jours en moyenne auprès des institutions européennes à Bruxelles. Ce déplacement est accompagné de conférences générales portant soit sur le droit européen, soit sur des questions d'actualité, soit éventuellement sur une ou plusieurs politiques communes. L'enseignement des langues vivantes est également présent. Tel est le schéma retenu par exemple par l'École nationale supérieure des mines de Paris ou par l'École nationale du génie rural, des eaux et des forêts.

Un voyage d'études de quelques jours dans un pays de l'Union européenne peut compléter le dispositif. Il permet le plus fréquemment d'avoir une approche comparatiste sur une politique publique, pas nécessairement communautaire.

La pratique de stages obligatoires est également courante mais tous les élèves ne les effectuent pas nécessairement dans un pays européen.

- L'École nationale de la magistrature consacre pour sa part, dans la scolarité de ses **auditeurs de justice** (qui sont près de 300 par promotion à suivre une formation de 31 mois), deux semaines aux questions européennes réparties sur les deux semestres de période d'étude. Le contenu des enseignements porte exclusivement sur les aspects juridiques et touche non seulement aux domaines relevant de l'Union européenne (coopération civile et pénale ; questions préjudicielles dans le cadre du droit communautaire) mais aussi à ceux relevant du Conseil de l'Europe (application de la convention européenne des droits de l'Homme aux contentieux judiciaires).

- L'École nationale de la santé publique de Rennes (ENSP) qui forme les **cadres supérieurs de la fonction publique hospitalière** (directeurs d'établissement sanitaire et social ; directeurs d'établissement social et médico-social, soit en moyenne 75 agents par an), ne néglige pas la dimension européenne. Un module d'une trentaine d'heures, relevant du tronc commun, est consacré au thème de l'Europe sanitaire et sociale. L'enseignement est essentiellement constitué de cours théoriques. Il est pour conçu par le CEES.
- Les écoles relevant du ministère de la défense (pour les trois armées : de terre, de l'air et de la marine nationale) ont entrepris d'introduire dans la formation initiale de leurs **officiers** des actions de sensibilisation plus ou moins développées aux questions européennes. Le véritable effort est fourni dans le cadre de la formation continue. Il relève essentiellement de la responsabilité du Collège interarmées de défense (voir partie suivante du présent rapport).

2 - La formation des cadres intermédiaires : une situation insatisfaisante en dépit de certains efforts.

Les écoles de service public accueillant de futurs fonctionnaires de catégorie A sont nombreuses et ont vocation soit à former des généralistes (c'est le cas des IRA pour la fonction publique de l'État ou des ENACT pour la fonction publique territoriale du moins pour la filière administrative), soit des « spécialistes » dont la carrière est appelé à se dérouler au sein d'une même administration (c'est le cas notamment des écoles relevant du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, des écoles relevant du ministère de la défense ou encore des écoles de police nationale).

Les textes encadrant le contenu de la formation initiale de ces écoles sont, la plupart du temps, peu précis sur le domaine européen, quand ils ne sont pas silencieux... Quand ce dernier est explicitement cité, il est le plus souvent intégré à une autre matière. Dans de nombreux cas, lorsqu'un enseignement spécifique est mis en place, ***l'initiative personnelle du directeur de l'école est déterminante.***

- La scolarité dans les IRA est définie par un arrêté du 21 juin 2000. Elle est d'une durée de 12 mois. Parmi les enseignements, 120 heures sont consacrées à l'étude des institutions et des politiques publiques. Les questions européennes sont donc supposées trouver leur place dans ce cadre. Chaque institut définit lui-même la part qu'il entend leur donner. En moyenne 12 heures seulement sont spécifiquement dédiées à l'Europe. Un seul établissement déclare consacrer 22 heures. De 5 à 10% des élèves effectuent un stage (d'environ sept semaines) dans un « contexte » européen. Un voyage d'études d'une semaine est organisé par chaque institut dans un pays de l'Union pour l'ensemble des promotions.

Dans la plupart des cas, les enseignements prennent la forme de conférences portant sur les aspects juridiques ou sur des questions d'actualité. Plus rarement des études de cas sont réalisées. Un institut demande au CEES de lui organiser des modules courts et opérationnels sur la pratique de la négociation ou sur le lobbying. Le recours aux services du CEES par les IRA est d'ailleurs très variable en fonction des années.

- Les **attachés territoriaux** recrutés sur liste d'aptitude (à la suite d'un concours) et nommé par une collectivité territoriale bénéficient d'un parcours de formation initiale statutaire organisé par les écoles nationales d'application des cadres territoriaux (ENACT). Cette formation comporte deux phases : une formation avant titularisation et une formation d'adaptation à l'emploi. Le parcours est élaboré en concertation entre l'agent et son employeur.

La formation avant titularisation comprend un parcours commun obligatoire et un parcours individualisé. Elle est d'une durée de 40 jours qui sont consacrés à des sessions théoriques et de 80 jours de stages pratiques.

Le parcours commun obligatoire a notamment pour objectif de « repérer les composantes de l'action publique locale : les enjeux du service public, les politiques publiques, les acteurs, les modes d'organisation (l'Europe, les

territoires, les services...), les modalités de mise en œuvre et les modalités d'évaluation de l'action ». Le parcours individualisé est défini en fonction du métier qui sera exercé par l'intéressé.

La formation d'adaptation à l'emploi se déroule de manière discontinue dans les trois ans qui suivent la titularisation. Elle prend la forme d'un crédit de formation utilisé en fonction des besoins de l'agent au regard de l'activité exercée. Cette formation est d'une durée de 40 jours de sessions théoriques et de 80 jours de stages pratiques.

La structure de ce parcours général et ses objectifs mêmes sont peu favorables au développement d'une formation aux questions européennes approfondie. En moyenne, les élèves des ENACT n'ont guère beaucoup plus qu'une journée consacrée aux questions européennes. Cette journée est d'ailleurs rarement obligatoire. Les élèves sont le plus souvent invités à choisir parmi des actions proposées en option.

■ Le **ministère de l'économie, des finances et de l'industrie** recrute chaque année en moyenne de 1200 à 1300 fonctionnaires de catégorie A, y compris par la voie des concours internes. Dans leur très grande majorité, ces recrutements sont effectués par les directions disposant de services déconcentrés et gérant des corps administratifs spécifiques (directions générales des impôts, de la comptabilité publique, des douanes etc.). Les élèves-inspecteurs recrutés suivent une formation initiale dispensée par des écoles relevant des directions elles-mêmes. Le ministère dispose ainsi de 10 écoles.

La formation délivrée par les écoles financières est naturellement de caractère professionnel et spécialisé. Le ministère a donc mis en place depuis plusieurs années une action de formation courte et de nature transversale qui permet en début de scolarité de mélanger les publics des diverses écoles et d'aborder des thèmes d'intérêt commun. L'objectif de cette action est, dans un ministère qui a souffert d'un trop grand cloisonnement, de créer une véritable culture ministérielle qui transcende les cultures propres aux directions. Dans le cadre de ce « **cycle ministériel de formation initiale** » (CMFI), les questions européennes n'occupent qu'un créneau de 3 heures.

Les cursus propres aux écoles laissent une place très réduite à ces questions. L'École nationale des douanes de Tourcoing, qui forme les inspecteurs (lesquels sont appelés, dans l'évolution de leur carrière et à la suite de processus de sélection, à occuper des emplois de commandement), accorde cependant à la problématique européenne un intérêt réel. Cet intérêt résulte des missions de l'administration des douanes qui s'est trouvée impliquée dans la construction européenne dès ses origines. Dans la scolarité de TEND, un séminaire européen de 19 heures est prévu. Il est organisé par le CEES. En outre, des modules spécifiques sur la politique agricole commune, sur le système des préférences généralisées et sur la politique commerciale commune occupent un volume de 27 heures.

3 - Un outil insuffisamment utilisé : le CEES

Le Centre des études européennes de Strasbourg a vocation, au titre de ses missions, à aider les écoles de service public qui le souhaitent à concevoir et, éventuellement, à mettre en œuvre des modules sur les questions européennes pour les élèves qu'elles accueillent.

Ces actions de formation initiale ne concernent que quelques écoles. Certaines sont régulièrement reconduites. Elles touchent chaque année en moyenne de 700 à 800 élèves stagiaires.

Les actions de formation initiale ont concerné en 2004 (dernières données connues), pour l'essentiel, les élèves de :

- l'École nationale de la santé publique de Rennes (ENSP),
- l'École nationale des douanes de Tourcoing (END),
- l'École nationale du génie rural, des eaux et des forêts (ENGREF),

- l'École des officiers de la gendarmerie de Melun,
- l'École des mines de Paris,
- l'École supérieure d'administration de l'armement (ESAA),
- l'École nationale d'administration (ENA).⁵

Les Instituts régionaux d'administration font appel au CEES de manière non coordonnée et irrégulière. Tous n'en utilisent pas les ressources. Ceux qui s'adressent à lui ne reconduisent pas les actions systématiquement tous les ans, souvent pour des raisons financières. Les demandes sont en outre diverses : l'un souhaite une appréhension générale du contexte de la construction européenne, un autre s'intéresse à la manière dont la France gère sa relation à l'Union européenne, tel autre recherche un enseignement spécifique portant par exemple sur la transposition en droit national du droit communautaire. Des conseils et une aide sont également recherchés pour l'organisation d'un voyage d'études dans un pays de l'Union.

Les modules mis en place sont en tout état de cause de courte durée et excèdent rarement la semaine. Les actions sont peu souvent réalisées dans les locaux du Centre et sont généralement mis en œuvre dans les établissements demandeurs.

4 - Des contenus de formation et des modalités pédagogiques divers.

Les formations dispensées par les différentes écoles en matière européenne sont, à la fois par leurs contenus et leurs modalités de mise en œuvre, extrêmement disparates. Bien entendu cette diversité s'explique par la nature des métiers auxquels les agents sont formés et parfois par les partis pris pédagogiques retenus (c'est vrai en particulier des établissements relevant de la fonction publique territoriale).

Il ne saurait être question d'imaginer une harmonisation de ces formations. Une telle harmonisation serait irréaliste et inopportune.

Toutefois des marges de progrès existent. Elles concernent en premier lieu les **méthodes d'enseignement** : un recours plus grand aux cas pratiques, aux exercices de simulation, aux études de cas devrait être encouragé. La formation reste trop souvent académique et dans bien des cas tend à pallier les déficits de formation antérieurs au recrutement. La formation devrait avoir pour finalité, dans grand nombre d'écoles de service public, l'acquisition **d'outils opérationnels** et la maîtrise des processus.

Dans ce même esprit, la pratique des **stages** qui tend déjà à se développer mériterait d'être favorisée. Cette pratique est, il est vrai, coûteuse et rendue difficile par l'étrécissement de l'éventail des lieux de stage disponibles. Une durée de stage trop courte est en outre un élément de difficulté supplémentaire. Néanmoins des pistes nouvelles devraient être explorées.

Enfin l'enseignement des **langues vivantes** devrait faire l'objet d'une attention toute particulière. Il devrait être plus répandu et répondre mieux aux besoins d'une insertion dans un milieu professionnel multiculturel.

Tableaux

⁵ Pour l'ENA, il s'agit de la formation des administrateurs civils et des sous-préfets, anciens officiers bénéficiant de la loi 70-2. Il s'agit en outre des administrateurs civils issus du tour extérieur.

Formation initiale Fonction publique de l'État Catégorie A : se reporter au fichier PDF indépendant (extrait de la version image du rapport, pages 49 à 52)

La formation permanente

Il serait inexact de considérer que le besoin de formation à l'Europe est absent des préoccupations des responsables de formation des différentes administrations. La prise en compte de ce besoin se renforce au contraire et donne lieu à des **initiatives diverses**.

La plupart des **catalogues** de formation permanente des administrations et des écoles de service public comprennent des offres en ce domaine. Certes les actions proposées sont limitées en nombre et ne constituent pas nécessairement une priorité pour les structures qui les proposent mais elles ont le mérite d'exister.

Ces offres de formation permanente reposent cependant sur le principe du **volontariat**. Elles supposent en outre une certaine **disponibilité** de la part des agents intéressés qui doivent pouvoir dégager le temps nécessaire. Or la participation à des actions de formation continue, quand elle ne résulte pas d'un besoin explicite du service et quand elle n'est pas destinée à accompagner une adaptation à l'emploi ou à anticiper une évolution des fonctions, risque d'être perçue de manière négative.

Si l'on ajoute à ces difficultés celles tenant au **coût**, on peut comprendre que le **taux de réalisation** des actions inscrites sur les catalogues et que le **taux de participation** à ces actions soient souvent décevants⁶.

La question du **financement de la formation** ne doit d'ailleurs pas être sous-estimée. Elle contrarie souvent la mise en œuvre des priorités. On pourrait ainsi s'étonner de voir la DGAFP annuler, pour des raisons budgétaires, les actions de formation à l'Europe inscrites sur son catalogue et commandées au CEES, au moment même où une mission est décidée par le Ministre de la fonction publique sur ce sujet. En réalité, ces difficultés qui risquent de perdurer doivent conduire à **s'interroger sur une meilleure utilisation des ressources disponibles, sur une meilleure orientation de la formation continue et sur la définition d'outils mieux adaptés**.

1 - Une offre dispersée, encore trop attachée à l'acquisition de connaissances théoriques de base.

Le présent rapport ne prétend pas procéder à un inventaire exhaustif de l'offre en ce domaine. Le rapport réalisé par le député du Val de Marne, Michel HERBILLON, en 2005 intitulé « La fracture européenne - 40 propositions pour mieux informer les Français sur l'Europe » a déjà procédé à un premier inventaire qu'il est inutile de reprendre ici. Cet inventaire reprenait les programmes de formation continue proposés par les **départements ministériels** pour leurs propres effectifs ainsi que les actions du CEES et du CNFPT.

Les réponses aux questionnaires envoyés aux **écoles de service public** pour la rédaction du présent rapport confirment en outre l'existence d'une offre multiple dans les établissements en cause. Cette offre est en premier lieu adressée aux fonctionnaires qui constituent le public « naturel » des établissements, c'est-à-dire qui appartiennent à une administration particulière, relèvent d'un corps particulier ou exercent un métier particulier.

⁶ Le rapporteur n'a pu se procurer, faute de temps, des données fiables sur ces différents taux mais il semblerait que les annulations d'actions soient fréquentes.

Elle est cependant parfois disponible pour les fonctionnaires des services déconcentrés de l'État ou pour les agents des fonctions publiques territoriale et hospitalière géographiquement concernés. Dans ce cas, l'offre émane d'établissements à vocation généraliste. Cela concerne en particulier les IRA.

Les formations relatives à l'Europe attirent en priorité les agents de catégorie A. Mais la catégorie B n'est pas absente.

Dans la très grande majorité des situations, l'offre prend la forme d'un **catalogue**. Les catalogues sont pour plusieurs d'entre eux en ligne. Le nombre d'actions consacrées aux questions européennes est très variable, d'un établissement à l'autre, en fonction des publics visés et des métiers concernés ; mais aussi d'une année à l'autre, en fonction de l'actualité. Moins de 5% de l'offre présente sur le catalogue porte sur l'Europe. Cette offre est parfois purement symbolique et se réduit à une ou deux actions. Dans des cas très exceptionnels, à l'inverse, elle peut atteindre 10%.

Les **thèmes traités** sont parfois spécialisés et liés à une activité professionnelle. C'est vrai en particulier de ceux retenus par les établissements qui s'adressent à leurs publics propres. Mais en règle générale, les formations proposées portent soit sur les aspects fondamentaux de la construction européenne soit sur son actualité. Dès lors cette offre peut être redondante et figurer en termes quasi identiques dans plusieurs catalogues.

Dans des cas plus rares, des actions peuvent être organisées à la demande. Elles revêtent alors un caractère plus technique et plus opérationnel. La collaboration d'établissements dans un cadre régional, pour le montage d'actions spécifiques, peut se produire.

Les établissements comptent la plupart du temps sur les **ressources locales disponibles** et sur les réseaux dont elles disposent pour concevoir et mettre en œuvre leurs actions. Elles font peu souvent appel (soit par ignorance de leur existence, soit par crainte d'avoir à assumer des coûts trop élevés) à des **structures extérieures spécialisées**, qui pourraient être le CEES ou l'Institut européen d'administration publique (IEAP) de Maastricht.

Les actions font certes l'objet, dans la quasi totalité des cas, d'une **évaluation immédiate** de la part des auditeurs. Mais ces évaluations ne garantissent pas nécessairement **la qualité ni la pertinence des prestations**.

2 - Des opérateurs spécialisés et de qualité, en mesure d'apporter une assistance aux responsables de formation.

Afin de venir en aide aux établissements et aux responsables de formation dans les administrations, le recours à des opérateurs disposant d'une expertise réelle et confirmée (à la fois en termes de méthodes pédagogiques et en termes de contenus) est possible et, dans bien des cas, souhaitable.

Cette assistance existe en France ; elle existe aussi dans d'autres États membres de l'Union européenne.

- En France, le **Centre des études européennes de Strasbourg** a été créé à cet effet en 1995. Il a (voir la première partie de ce rapport) au nombre de ses missions une mission **d'ingénierie** au bénéfice des établissements ou des administrations qui souhaitent faire appel à lui, afin de renforcer ou de mettre en place des formations, et en particulier des formations continues.

Mais le CEES est également un opérateur direct, capable non seulement de concevoir mais aussi d'organiser, à la demande et pour le compte de donneurs d'ordres, des actions.

Ses formations ne s'inscrivent donc pas dans un catalogue qui lui est propre, mais répondent aux demandes qui lui sont adressées. Le CEES identifie alors les besoins de ses interlocuteurs et propose une solution de formation adaptée à l'organisme demandeur.

Les actions de formation « à la carte » se caractérisent par :

- des durées variables et un calendrier adaptable;
- des programmes renouvelés, spécialement conçus en fonction des besoins exprimés et qui peuvent être soit de nature **généraliste** soit au contraire de caractère très **spécialisé**, sur un domaine précis de la réglementation européenne ;
- des options pédagogiques variées qui peuvent faire alterner conférences magistrales, ateliers de travail, études de cas, échanges d'expériences... Est privilégiée la connaissance pratique des domaines réglementaires enseignés plus que l'approche universitaire ;
- des intervenants de grande qualité et qui généralement sont des praticiens de la matière enseignée. Le CEES a recours à un réseau de plus de 600 experts : universitaires, juristes, consultants mais aussi et surtout hauts fonctionnaires français, étrangers ou en fonctions dans les institutions européennes, tous spécialistes dans les domaines qui constituent leur activité quotidienne ;
- des localisations diverses, auprès des bénéficiaires ou dans ses locaux à Strasbourg. Cette dernière localisation permet d'isoler les stagiaires de leur contexte professionnel quotidien et d'accéder facilement aux institutions européennes (à Strasbourg, à Bruxelles, à Luxembourg).

Il reste que certaines actions du Centre apparaissent à travers les catalogues de formation d'organismes tiers, comme par exemple ceux de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, de l'ENA, de l'ENSP ou de l'ENGREF.

De manière occasionnelle, des actions « ouvertes » sont organisées qui permettent des inscriptions individuelles.

Les thèmes privilégiés lors des sessions de formation couvrent la quasi totalité des domaines d'interventions de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe. L'introduction classique aux affaires européennes (institutions et principales politiques communes) constitue désormais une part mineure.

En revanche, les attentes sont fortes sur les secteurs nouveaux de la construction européenne, secteurs à fortes implications politiques (PESC, PESD, Justice et affaires intérieures) ou à conséquences claires sur la vie des citoyens européens, tels que le domaine social (insertion sociale, traitement du handicap, gérontologie, protection sociale,...) ou celui de la santé (santé publique, risques sanitaires, protection du consommateur,...) ou encore celui de l'environnement (développement durable, problèmes sanitaires dans les grandes villes...).

Une **connaissance concrète et pratique** des possibilités offertes par l'Europe reste fortement recherchée. C'est pourquoi les actions traitant des financements européens ou du lobbying par exemple sont de plus en plus développées.

La visite des institutions européennes à Strasbourg, Bruxelles et Luxembourg, la rencontre avec des parlementaires et partenaires sociaux fédérés à l'échelon européen, ainsi qu'avec des représentants des secteurs privés et associatifs font partie de la plupart des programmes.

Le Centre répond en outre à un besoin croissant **d'échanges d'expériences et de bonnes pratiques** entre homologues sur des questions relatives à la mise en oeuvre du droit européen ou favorisant une approche comparée des pratiques nationales. Ces échanges trouvent à se développer durant les séminaires ou les colloques binationaux ou multinationaux proposés sur des thèmes ciblés.

- Créé en 1981, l'**Institut européen d'administration publique de Maastricht** (IEAP) accueille chaque année des participants provenant de 40 pays différents. L'offre de formation est essentiellement orientée vers un public cible constitué de fonctionnaires, de magistrats et de cadres publics des États membres impliqués dans l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques européennes.

Les activités sont organisées soit en réponse à des demandes émanant des administrations nationales ou des institutions européennes, soit à l'initiative de l'institut. Dans ce dernier cas, il s'agit d'activités dites « ouvertes », permettant les inscriptions individuelles. Certains des séminaires qui s'inscrivent dans cette catégorie sont répétés de manière régulière « afin d'améliorer la visibilité de l'Institut dont on sait ainsi qu'il est le lieu où sur certains sujets un rendez-vous européen est périodiquement organisé » (extrait du rapport d'activités pour 2005). Ces séminaires portent notamment sur les questions de comitologie, de négociation européenne, de marchés publics ou d'aides d'État.

L'Institut fait valoir au nombre de ses points forts sa capacité à réunir dans ses activités des participants en provenance de nombreux États membres ou pays candidats, permettant ainsi à ses formations de se dérouler dans un environnement multiculturel.

Contrairement au CEES, l'Institut s'appuie sur son propre personnel d'enseignants permanents pour mettre en œuvre ses actions de formation, enseignants d'origine universitaire. Il convient de préciser que ces mêmes enseignants développent par ailleurs des activités de recherche.

La France verse à l'IEAP une subvention annuelle de 55 000 €⁷. L'Institut a accueilli 86 fonctionnaires français dans ses formations en 2002 (soit 273 journées stagiaires), 99 en 2003 (194 journées stagiaires), 134 en 2004 (379 journées stagiaires) et 126 en 2005 (330 journées stagiaires) (source : DGAFP). La participation aux activités de formation donne lieu à paiement ; elle n'est pas couverte par la subvention.

En outre, certains départements ministériels (en particulier le ministère des affaires étrangères dans le cadre de son institut diplomatique) ont fait appel à l'IEAP pour l'organisation de séminaires (en l'occurrence sur la négociation européenne) réservés à leurs propres agents. En 2004 et 2005, ces actions ont concerné 82 fonctionnaires.

▪ Créé en 1948, le **Collège d'Europe de Bruges** exerce des activités de nature académique. Ses formations sont essentiellement des formations post-universitaires qui s'adressent à des diplômés de l'université et qui s'organisent en quatre filières : économie, droit, sciences politiques et administratives et relations internationales et diplomatiques.

Toutefois, le Collège développe désormais des activités de formation permanente à l'adresse de fonctionnaires, juristes ou cadres supérieurs du secteur privé. Le Collège met l'accent lui aussi sur les provenances diverses de ses participants et sur l'effet de création de « réseaux » qui en résulte, et insiste sur le recours aux « débats et échanges ».

La DGAFP ne dispose pas d'informations particulières sur l'éventuelle participation de fonctionnaires français à ces actions de formation continue.

3 - Des initiatives pour renforcer la formation aux questions européennes, qu'il convient d'encourager.

La prise de conscience par les administrations de l'intérêt qu'elles auraient à mieux former leurs agents à la réalité européenne et à ses enjeux tend à se développer. Les initiatives se multiplient qui témoignent de cette prise de conscience.

Certaines de ces initiatives visent un public large, parfois même l'ensemble des agents d'une administration, d'autres un public plus ciblé. Dans un cas, il s'agit avant tout de **sensibiliser** un ensemble de fonctionnaires à un contexte déterminant pour l'activité et la stratégie du service ; dans un autre, il s'agit d'assurer une **formation**

⁷ La Grande-Bretagne verse un million d'euros.

professionnalisée. Quelques initiatives ont pour fin de constituer un **vivier de compétences.** Quelques unes cherchent à transmettre des techniques et des **outils opérationnels.**

- Au nombre des actions ou projets qui intéressent une administration dans son ensemble, on peut citer en particulier le ministère de l'agriculture qui a décidé de former la totalité de ses agents à la réforme de la politique agricole commune. Pour ce faire, il a eu recours au réseau interne de ses formateurs.

Le directeur général de l'administration et de la fonction publique a également voulu associer les agents de sa direction, toutes catégories et toutes fonctions confondues, à une série d'actions de sensibilisation et de formation aux questions européennes. Il s'agit pour lui de signifier que la matière européenne est partie intégrante de la stratégie du service et non une donnée extérieure, voire une contrainte. La DGAFP, y compris dans un domaine qui ne relève pas à proprement parler des compétences communautaires, est concernée par la problématique de la construction européenne. Son intérêt est donc de ne plus se contenter de réagir à telle ou telle avancée mais de se doter d'une vision prospective et de participer au mouvement au lieu de l'accompagner (quand il ne s'agit pas de tenter de le ralentir ou de s'y opposer).

- D'autres administrations préfèrent mettre l'accent sur un groupe spécifique de fonctionnaires, et plus particulièrement sur l'encadrement supérieur.

C'est le cas notamment du ministère de l'intérieur qui travaille à la mise en place d'un **cycle supérieur des études territoriales** pour les préfets, les sous préfets et les cadres dirigeants de l'administration centrale. Ce cycle devrait comporter trois étapes obligatoires dans le cours de la carrière : l'entrée dans la carrière ; le passage aux postes de première catégorie pour les sous préfets (ou la nomination aux emplois de sous directeurs) ; le passage aux fonctions de préfets (ou de directeurs). La participation au cycle conditionnerait la prise de poste. Le ministère entend introduire les questions européennes aux différentes étapes.

Il est important de souligner le **lien** qui est fait dans ce projet **entre la formation préalable et la nomination aux emplois de commandement.** Cette conditionnalité mériterait d'être généralisée au moins dans la fonction publique de l'État. En un premier temps, le lien devrait consister en un accompagnement obligatoire résultant de la nomination.

Dans cet esprit, on peut citer l'initiative du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer qui dispose d'un **cycle supérieur de management** pour les cadres de ses services déconcentrés. Ce cycle prévoit un séminaire de trois jours auprès du SGAE et de la Représentation permanente.

- Des outils de formation ciblés sont par ailleurs imaginés. L'IGPDE a ainsi pris l'initiative, en liaison avec le CEES et le SGAE, de créer des «Ateliers Europe » pour répondre à un besoin opérationnel : former les experts français qui doivent participer aux comités ou groupes de travail relevant des institutions européennes. L'objectif est de permettre aux administrations nationales de disposer d'agents dotés des outils techniques nécessaires, informés des enjeux et des circuits de décisions, aptes à se mouvoir dans un environnement aux règles particulières où les réseaux d'influence sont déterminants.

La formation par l'expérience personnelle est certes utile mais il est non moins utile de faire précéder cette formation par une familiarisation aux instruments et au contexte.

- Dans un esprit similaire le ministère de la défense a considérablement développé ces deux dernières années l'enseignement aux questions européennes dans ses structures de formation permanente. Le Collège interarmées de défense (CID) qui forme les **officiers supérieurs** appelés à court ou moyen terme à occuper des postes de responsabilité élevé, tant dans les grands états-majors nationaux ou interalliés que dans les structures politico-militaires internationales et européennes, met ainsi un accent tout particulier sur ces sujets. L'objectif est clairement de créer un **vivier de compétences.**

4 - Un élément désormais stratégique à prendre en compte dans la formation permanente : la préparation aux concours des institutions européennes.

Les concours de recrutement des institutions européennes ont subi une profonde mutation au milieu des années 90. Auparavant construits sur un modèle très proche des concours administratifs français, ils s'apparentent désormais aux examens des grandes écoles et universités anglo-saxonnes. C'est ainsi que les épreuves de présélection de ces concours sont depuis quelques années des questionnaires à choix multiple ou « QCM », dont l'un d'eux est directement inspiré du test de raisonnement en usage en Grande-Bretagne ou aux États-Unis, le G-Mat. Ce dernier test est particulièrement discriminant et les candidats français sont peu préparés, au cours de leurs études universitaires, à ce type d'exercices.

Constatant les échecs répétés et parfois surprenant des candidats français à ces concours, et notamment à un concours spécialisé organisé en 2002 sur les relations extérieures, les pouvoirs publics ont souhaité améliorer la formation délivrée en France en la matière. Le CEES a donc été chargé par le ministre de la fonction publique d'organiser une préparation.

La réussite à ces concours reste, pour tout État membre, un élément central de sa **présence dans les institutions européennes** et un instrument de sa **stratégie d'influence**.

En quelques mois, le CEES a conçu et élaboré, avec ses moyens propres, une **méthodologie**.

Le Centre propose deux types de préparation :

- des sessions de préparation intensives de courte durée (en moyenne 3 jours) organisées à l'approche de chaque concours publié (sessions ouvertes aux candidatures individuelles / sessions commandées par des partenaires institutionnels). L'objectif principal est de préparer les candidats aux techniques mêmes des concours. Les connaissances théoriques sur les questions européennes sont supposées connues par ailleurs. Des rappels sont toutefois faits.
- une session de préparation longue, dont l'objectif est d'apporter aux candidats, en plus de la méthodologie, les connaissances indispensables en matière européenne pour aborder les épreuves des concours.

L'Unité de préparation aux concours des institutions européennes du CEES a connu dès 2003 une forte activité (32 actions organisées, 1454 candidats formés), qui s'est encore développée en 2004 (59 formations; 1950 candidats). **En 2005, le Centre a organisé 87 formations pour 3699 participants.**

Les formations peuvent être organisées à la demande d'une administration pour ses propres agents. D'autres sont conçues pour recevoir des inscriptions individuelles : c'est désormais le cas pour 69% des actions effectuées.

Il convient d'observer que les candidats ne sont pas tous des fonctionnaires. Quant aux fonctionnaires qui s'inscrivent aux préparations, tous n'en informent pas leur hiérarchie et ne cherchent pas à bénéficier des avantages éventuellement consentis pour une préparation à un concours administratif.

Les concours visaient jusqu'à une époque récente de recruter, pour l'essentiel, des fonctionnaires généralistes. Ils s'adressent désormais à des candidats beaucoup plus spécialisés. Cette tendance s'est accrue en 2004. Le CEES a ainsi accueilli dans ses sessions de préparation des informaticiens (concours d'administrateurs et d'assistants dans le domaine de l'informatique), des médecins ou des pharmaciens (concours dans les domaines de la santé publique et de la sécurité alimentaire), des chercheurs (concours recherche), des inspecteurs nucléaires (concours recherche nucléaire).

Pour informer ces publics aussi divers des possibilités offertes par les institutions européennes, le CEES a choisi de privilégier les contacts avec la presse spécialisée qui a accepté de se faire l'écho des ouvertures de concours.

Pour les concours dont les résultats sont désormais complets et publics, le Centre a pu procéder à une évaluation de l'efficacité de sa préparation en comparant le nombre de lauréats formés par lui-même au reste des candidats.

Les chiffres suivants sont communiqués par le CEES⁸ :

Concours COM/A/1-2/02, domaines : Agriculture/Pêche/Environnement :

Candidats aux concours	Nombre de candidats	Nombre de lauréats	Taux de réussite
Ensemble des candidats	12 188	500	4,10%
Formés par le CEES	126	55	43,65%

Concours COM/A/3/02, domaine : Recherche :

Candidats aux concours	Nombre de candidats	Nombre de lauréats	Taux de réussite
Ensemble des candidats	6000	300	5%
Formés par le CEES	40	6	15%

Concours EPSO/A/11/03, domaine : Audit :

Candidats aux concours	Nombre de candidats	Nombre de lauréats	Taux de réussite
Ensemble des candidats	14 500	102	0,7%
Formés par le CEES	125	9	7,2%

Concours EPSO/A/16/04, domaine : Informatique :

Candidats aux concours	Nombre de candidats	Nombre de lauréats	Taux de réussite
Ensemble des candidats	6 277	200	3,2%
Formés par le CEES	290	32	11%

Concours EPSO/A/18/04, domaines : Santé publique - Sécurité alimentaire :

Candidats aux concours	Nombre de candidats	Nombre de lauréats	Taux de réussite
Ensemble des candidats	4317	350	8,1%
Formés par le CEES	141	44	31,2%

Concours EPSO/A/19/04, domaines : Ingénierie/Ingénierie civile/Chimie/Transport aérien :

⁸ Ces concours ne concernaient que les candidats originaires des 15 États membres de l'Union avant son dernier élargissement.

Candidats aux concours	Nombre de candidats	Nombre de lauréats	Taux de réussite
Ensemble des candidats	4 579	255	5,6%
Formés par le CEES	51	17	33,3%

Les tableaux qui concluent cette partie permettent d'avoir une vision du nombre de fonctionnaires formés, par années, par concours et par ministères.

Depuis que le CEES a conçu sa préparation, l'IEAP de Maastricht a mis en place une action de préparation sous la forme d'un séminaire d'une semaine, déclinant les politiques communes et les questions institutionnelles et juridiques. L'Institut des sciences politiques de Paris a également créé une préparation qui vise un public d'étudiants.

Formation des fonctionnaires de la fonction publique française aux concours européens

Récapitulatif par concours

2003:

COM/A/1-3/02 agriculture, pêche, environnement et recherche

		Dont, pris en charge
Total tous ministères confondus:	54	45
ministère des Affaires Etrangères	2	
ministère de l'Agriculture et de la Pêche	45	45
ministère de l'Ecologie et du Développement Durable	4	
ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie	2	
ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer	1	

COM/LA/3/02 traducteurs de langue française

		Dont, pris en charge
Total tous ministères confondus:	3	0
ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche	2	
ministère de la Justice	1	

EPSO/B/7/03 correcteurs d'épreuve de langue française

		Dont, pris en charge
Total tous ministères confondus:	1	0
ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie	1	

2004:

Session longue de préparation aux concours des institutions européennes - tous concours confondus:

		Dont, pris en charge
Total tous ministères confondus:	5	0
ministère de l'Agriculture et de la Pêche	2	
ministère de la Défense	1	
ministère de la Santé et des Solidarités	1	
fonction publique hospitalière	1	

EPSO/A/11/03 audit

		Dont, pris en charge

Total tous ministères confondus:	14	7
ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche	1	
ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie	1	
IGPDE	7	7
ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire	1	
fonction publique hospitalière	2	
fonction publique territoriale	2	

EPSO/A/12/04 recherche nucléaire

		Dont, pris en charge
Total tous ministères confondus:	1	0
ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche	1	

EPSO/A/16/04 Informatique

		Dont, pris en charge
Total tous ministères confondus:	16	1
ministère de l'Agriculture et de la Pêche	1	
ministère de la Culture et de la Communication	6	1
ministère de la Défense	1	
ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie	1	
ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire	1	
ministère de la Santé et des Solidarités	1	
ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer	3	
fonction publique territoriale	2	

EPSO/A/17/04 recherche

		Dont, pris en charge
Total tous ministères confondus:	12	1
ministère de l'Agriculture et de la Pêche	2	
ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche	6	1
ministère de la Justice	1	
ministère de la Santé et des Solidarités	1	
ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer	2	

EPSO/A/18/04 santé publique et sécurité alimentaire:

		Dont, pris en charge
Total tous ministères confondus:	38	29

ministère de l'Agriculture et de la Pêche	20	20
ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie	1	
IGPDE	7	7
ministère de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement	1	
ministère de la Santé et des Solidarités	7	1
fonction publique hospitalière	1	
fonction publique territoriale	1	1

2005:

Session longue de préparation aux concours des institutions européennes - tous concours confondus:

		Dont, pris en charge
Total tous ministères confondus:	2	0
ministère de la Défense	1	
ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire	1	

EPSO/A/19/04 ingénierie, ingénierie civile, chimie/biologie, transport aérien:

		Dont, pris en charge
Total tous ministères confondus:	6	1
ministère des Affaires Etrangères	1	
ministère de la Culture et de la Communication	1	
ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie	1	
ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer	3	1

EPSO/AST/4/05 secrétaires de langue française

		Dont, pris en charge
Total tous ministères confondus:	5	1
ministère de l'Écologie et du Développement Durable		
ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche		
ministère de la Santé et des Solidarités		1
ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer		
fonction publique territoriale		

EPSO/AD/25/05 administration publique européenne:

		Dont, pris en charge
Total tous ministères confondus:	39	21

ministère des Affaires Etrangères	1	
ministère de la Culture et de la Communication	1	
ministère de l'Ecologie et du Développement Durable	3	3
ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie	1	
IGPDE	16	16
ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche	2	
ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire	2	
ministère de la Défense	1	
ministère de la Justice	1	1
ministère de la Santé et des Solidarités	1	
ministère des Transports, de l'Equipement, du Tourisme et de la Mer	2	1
administration centrale	5	
fonction publique territoriale	3	•

EPSO/AD/26/05 droit

		Dont, pris en charge
Total tous ministères confondus:	13	8
ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche	1	
ministère de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement	1	
IGPDE	8	8
ministère de la Santé et des Solidarités	1	
administration centrale	1	
fonction publique territoriale	1	

EPSO/AD/27/05 audit

		Dont, pris en charge
Total tous ministères confondus:	3	1
ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie	1	
IGPDE	1	1
ministère de la Justice	1	

EPSO/AD/28/05 et AST/7/05 Gestion des ressources financières

		Dont, pris en charge
Total tous ministères confondus:	7	4
IGPDE	4	4
ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire	1	

ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer	1	
fonction publique territoriale	1	

EPSO/AD/29/05 économie

		Dont, pris en charge
Total tous ministères confondus:	11	7
ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie	1	
IGPDE	6	6
ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche	1	
ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer	1	1
administration centrale	1	
fonction publique territoriale	1	

EPSO/AST/7/05 Gestion des contrats

		Dont, pris en charge
Total tous ministères confondus:	1	0
ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche	1	

Partie 2

Préconisations

Les préconisations qui suivent entendent s'inscrire dans les différentes étapes de la carrière du fonctionnaire, de la phase de son recrutement jusqu'au moment où l'intéressé est susceptible d'exercer les fonctions les plus hautes autorisées par son corps d'appartenance.

Plusieurs d'entre elles supposent des modifications d'ordre réglementaire ; d'autres peuvent être réalisées par de simples mesures de gestion. Leur coût est très variable. Il est rarement exorbitant mais il ne saurait être nul. Ces préconisations supposent donc pour être mises en œuvre un engagement déterminé de la part des diverses parties prenantes, et naturellement les **moyens financiers nécessaires**.

Le rapporteur est d'avis que pour être efficaces ces préconisations doivent revêtir un caractère fortement **incitatif**, sinon **obligatoire**.

En outre, un **mécanisme de suivi** paraît hautement souhaitable si une **priorité politique** doit leur être donnée. Ce mécanisme ne devrait nullement être pérenne mais être d'emblée affiché dans sa nature temporaire, afin d'en accentuer le caractère opérationnel. Quelle que soit la forme retenue, la structure devrait rester souple et se voir fixer des objectifs précis et quantifiables.

I – Adapter le recrutement des fonctionnaires à l'objectif de haute maîtrise des questions européennes.

Les concours ouverts par les trois fonctions publiques continuent à bénéficier d'une **forte attractivité**. De l'avis des observateurs, les recrutements nombreux qu'elles seront appelées à faire dans les prochaines années en raison des départs naturels⁹ - et ce quelles que soient les orientations retenues en matière de diminution des effectifs - ne devraient pas se heurter à un tarissement brutal et massif des candidatures. La fonction publique continue à offrir des carrières jugées intéressantes et des conditions d'exercices enviables.

Pour mémoire, on rappellera que la fonction publique de l'État a retenu pour ses concours, en 2003, 80 556 lauréats sur un total de 776 992 candidats.

Les perspectives de recrutement pour 2006 sont de 80 000¹⁰ pour les trois fonctions publiques.

Dans ces conditions, le degré d'exigence à l'égard en particulier des candidats externes doit pouvoir être élevé. **Cette exigence doit porter à la fois sur la matière européenne elle-même et sur les langues vivantes.**

L'avantage d'une telle **sélectivité** est d'autoriser un enseignement initial plus concentré et de nature non académique. Les rappels historiques, institutionnels et généraux deviennent superflus et peuvent céder la place à des formations opérationnelles accordant une dimension majeure aux études de cas, aux simulations, aux exercices pratiques.

⁹ Dans la fonction publique de l'État, les départs sont estimés à près de 920 000 (soit 35% du total) entre 2003 et 2018.

¹⁰ dont 25 à 30 000 pour la fonction publique territoriale et 22 000 pour l'hospitalière (l'essentiel étant constitué de personnels soignants et médico - techniques)

I.I. Prendre en compte les besoins en matière linguistique :

I.I.a. Inscrire au moins une épreuve obligatoire portant sur la connaissance d'une langue vivante dans les concours qui ne la prévoient pas.

Les lacunes des fonctionnaires français en matière linguistique sont régulièrement constatées. Or la maîtrise des langues étrangères est désormais une nécessité dans le contexte de l'intégration européenne et dans celui du développement du rôle des institutions et organisations internationales où s'élaborent des normes contraignantes. La protection efficace de nos intérêts et la sauvegarde de notre influence ne peuvent plus se satisfaire d'une simple défense du français.

Les administrations ont pris conscience du problème. Leurs actions passent par un renforcement de la formation permanente en la matière, qui se heurte cependant à la limitation des crédits disponibles. Un effort est également fait dans le cadre de la formation initiale. Or les **scolarités sont généralement trop courtes pour espérer porter les élèves à un niveau réellement satisfaisant de maîtrise des langues.**

En outre l'enseignement linguistique délivré dans les écoles de service public ne doit pas avoir pour fin de délivrer des connaissances théoriques de base (cela relève du système scolaire et universitaire). Son objectif est plutôt **d'adapter les acquis antérieurs des élèves à ce que sera l'environnement professionnel des futurs fonctionnaires.** Il s'agit de compléter les connaissances générales par une technicité propre à un environnement professionnel spécifique.

La volonté de favoriser la mobilité entre les fonctions publiques conduit à ne pas traiter différemment la fonction publique territoriale.

C'est pourquoi il est proposé de prévoir, dans les concours qui ne connaissent pas actuellement une telle disposition, **une épreuve obligatoire de langue vivante.**

Pour l'heure, la situation est très diversifiée. L'introduction d'une épreuve de langue vivante obligatoire est souvent récente. Cette obligation est la plupart du temps limitée aux concours externes.

La généralisation aux concours internes (et aux troisièmes concours lorsqu'ils existent) devrait à moyen terme être visée.

I.I.b. S'assurer d'une connaissance satisfaisante de l'anglais par les futurs hauts fonctionnaires de l'État.

L'anglais est désormais incontournable dans le travail quotidien des institutions européennes. Quelle que soit notre volonté de défendre la langue française dans ces instances, on ne saurait ignorer ce fait. Lorsqu'ils sont impliqués dans le processus décisionnel ou lorsqu'ils sont tout simplement au contact de leurs homologues européens, les hauts-fonctionnaires français souffrent de leurs insuffisances linguistiques qui, la plupart du temps, les décrédibilisent et les affaiblissent.

L'ENA a déjà tiré en partie les conséquences de cet état de fait. La nouvelle scolarité a rendu l'enseignement de l'anglais obligatoire, soit en langue vivante 1, soit en langue vivante 2. En dépit des moyens mis en œuvre (et il reste à apprécier sur la durée les effets bénéfiques de cette nouvelle orientation), on peut craindre qu'un élève insuffisamment formé avant son recrutement ne parvienne pas à un niveau de maîtrise satisfaisant à sa sortie de l'école.

C'est pourquoi, il convient de franchir désormais une étape supplémentaire en exigeant des candidats **une connaissance au moins moyenne de l'anglais au moment du recrutement.**

Diverses solutions restent possibles. La première consisterait à prévoir une **épreuve obligatoire d'anglais.** En cours de scolarité une deuxième langue continuerait à être enseignée. Cette solution a le mérite de la clarté. Elle

risquerait toutefois de soulever des interrogations légitimes sur la place réservée à l'allemand et sur la diversité linguistique souhaitable.

La seconde consisterait à instaurer deux épreuves orales de langues dont une (en LV1 ou LV2) réservée à l'anglais. Cette solution revient à augmenter le nombre d'épreuves. En les plaçant au moment des oraux d'admission la contrainte serait cependant limitée.

Pour réduire encore cette contrainte, on pourrait imaginer d'exiger, au moment du dépôt des dossiers de candidatures ou au moment de l'admissibilité, et pour les candidats qui n'auraient pas déjà choisi l'anglais au concours, **la preuve soit de la possession d'un diplôme de l'université en anglais, soit d'un certificat délivré par un organisme international** attestant d'une maîtrise de l'anglais. Ce type de certificat pourrait correspondre à ceux délivrés par Cambridge dont il resterait à définir le niveau (« first certificate » niveau B ?).

Si les difficultés de nature politique liées à l'affichage d'une telle orientation devaient être prises en compte, le mécanisme retenu pourrait laisser le choix entre l'anglais et l'allemand qui sont avec le français les langues de travail du Conseil de l'Union européenne.

On pourra s'interroger sur l'opportunité de prévoir une disposition similaire pour certaines grandes écoles d'ingénieurs, et en particulier pour **l'École polytechnique**.

I.2. Valoriser les connaissances européennes :

I.2.a. Individualiser dans certains concours une épreuve obligatoire sur les questions européennes.

La vocation de la formation initiale dispensée dans les écoles de service public ne devrait pas être de transmettre des connaissances théoriques fondamentales sur les questions européennes. Ces connaissances devraient être réputées acquises au moment du recrutement. La formation initiale en ce domaine devrait apporter une vision pratique et la plus opérationnelle possible ; elle devrait viser à transmettre des outils utiles aux activités professionnelles qui suivront.

C'est pourquoi, et afin de ne pas alourdir inutilement la scolarité, les concours devraient vérifier au mieux les acquis antérieurs en la matière. Certes le rapporteur comprend que l'objectif des autorités gestionnaires est de réduire le nombre d'épreuves plutôt que de les augmenter. Il comprend l'intérêt qui peut exister à simplifier la correction de concours qui attirent un nombre croissant de candidats. Il estime toutefois que seule une **épreuve spécifique obligatoire** est susceptible d'évaluer la maîtrise que les candidats ont du domaine.

L'insertion de quelques questions dans un questionnaire appelant des réponses courtes, comme cela se pratique désormais dans les IRA, est un moyen insuffisant pour évaluer de manière appropriée les connaissances requises.

Les concours des IRA, de l'INET (pour le concours interne et le troisième concours), des ENACT, ou de l'ENM, par exemple, devraient prendre en considération cette nécessité.

La **mise en place de concours communs pour différents corps** d'un même ministère, comme cela se profile notamment au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pour les corps des impôts, du trésor public et des douanes, devrait faciliter une telle prise en compte.

L2.b. Créer à l'ENA et dans les IRA, à l'INET et dans les ENACT, un quatrième concours visant à valoriser un cursus de formation européenne antérieur.

La plupart des concours de la fonction publique française sont désormais accessibles aux ressortissants de l'Union européenne. Cette ouverture risque toutefois de rester purement optique, en raison notamment de la spécificité des épreuves qui répondent à un schéma académique propre à la France.

Une ouverture authentique supposerait d'explorer **d'autres voies de recrutement mieux adaptées à des candidats formés en Europe**. Afin d'échapper aux objections d'ordre juridique tenant à une éventuelle discrimination, ces concours s'adresseraient également aux nationaux français. Il serait exigé des candidats un cursus universitaire antérieur consacré en tout ou partie aux questions européennes, soit dans les universités de l'Union, soit dans des établissements tels que le Collège de Bruges.

I.2.c. Créer une voie de recrutement pour accueillir dans la fonction publique des professionnels hautement qualifiés dans le domaine européen.

Cette voie se distingue de celle proposée précédemment en 2.b. En premier lieu, par le fait qu'elle suppose non pas un acquis universitaire préalable mais une **expérience professionnelle**. En second lieu, par le fait qu'elle ouvrirait droit à une **formation initiale plus courte** avant l'intégration dans les emplois publics d'encadrement, à l'image d'un « tour extérieur ».

Les modalités de sélection resteraient à définir, notamment pour préciser le type d'expérience professionnelle requis. Une telle voie serait en tout état de cause autorisée à tout ressortissant de l'Union européenne maîtrisant notre langue. Elle ne serait pas réservée à la seule fonction publique de l'État mais aux trois fonctions publiques, pour des emplois nécessitant une expertise européenne de haut niveau.

I.2.d. Modifier, pour y intégrer les questions européennes, les épreuves des concours et examens professionnels autorisant les promotions de grades et les changements de corps administratifs.

Les procédures de sélection prévues pour certains changements de corps ou certaines promotions de grade au sein d'un corps de catégorie A devraient fournir l'occasion de tester de manière pertinente les connaissances ou l'expérience acquises en matière européenne au cours de la carrière.

Les promotions qui découlent de ces sélections ouvrent en effet souvent la voie à la prise de fonctions de commandement (de nombreux attachés principaux deviennent par exemple chefs de bureaux d'administration centrale). Il paraît donc indispensable de mettre à profit cette étape de la carrière pour mettre l'accent sur la possession de compétences en matière européenne.

Les textes organisant ces procédures devraient donc viser de manière explicite et spécifique les questions européennes et leur accorder une part significative sans pour autant ajouter nécessairement une nouvelle épreuve. Si seul un oral est prévu, il conviendrait ainsi d'en réserver une partie. La composition des jurys devrait évidemment tenir compte de cette exigence.

II – Renforcer la formation initiale des fonctionnaires en matière européenne.

Les textes qui organisent la scolarité dans grand nombre d'écoles de service public sont souvent peu explicites et laissent de ce fait une marge d'appréciation relativement importante aux directions. Cette souplesse est certes justifiée et la plupart du temps nécessaire mais dans le cas des questions européennes elle aboutit à des situations de forte disparité au détriment des élèves.

Les écarts sont frappants dans les établissements qui forment une même catégorie de fonctionnaires : c'est le cas des cinq Instituts régionaux d'administration ou des quatre Écoles nationales d'application des cadres territoriaux. L'intérêt personnel du directeur ou du directeur des études conduit à mettre un accent plus ou moins important sur cette matière. Et quand elle fait l'objet d'un traitement spécifique, cette matière est diversement abordée. Un même volume horaire peut servir à assurer de simples conférences théoriques ou au contraire à organiser des travaux de groupes sur des études de cas ou des simulations.

Une **explicitation des attentes pédagogiques** semble donc nécessaire. Il convient, au moins pour certaines catégories d'écoles et de fonctionnaires, de préciser et d'encadrer la formation aux questions européennes, d'en assurer la cohérence (cet aspect sera traité plus loin sous la rubrique consacrée à l'accompagnement du processus), de lui donner un contenu concret et non académique.

Une attention particulière devrait être portée en priorité aux écoles formant des fonctionnaires appelés à occuper des fonctions d'administration générale. On ne devrait toutefois pas négliger les fonctionnaires dont les missions les portent à exercer un pouvoir d'influence certain, et en particulier les enseignants.

II.I. Accorder une place spécifique aux questions européennes dans la scolarité :

II.I.a. Renforcer la dimension européenne dans la scolarité des élèves administrateurs de l'INET.

Une synergie réelle a été récemment développée entre l'Institut national des études territoriales et l'École nationale d'administration. Elle a porté sur la construction d'un module en partie commun consacré à la gestion des territoires. Cette synergie est facilitée par la proximité géographique des deux établissements, depuis que l'ENA a transféré la totalité de ses activités de formation initiale à Strasbourg. Elle est également et surtout facilitée par la convergence des préoccupations pédagogiques, dans un cadre où la mobilité entre les fonctions publiques est appelée à se développer.

Cette convergence devrait se retrouver dans le domaine de l'Europe. Naturellement on ne saurait imaginer un rapprochement similaire à celui réalisé pour le module « Territoires ». Toutefois, une exploitation des produits pédagogiques mis en place par l'ENA doit pouvoir être faite par l'Institut. Des participations communes peuvent même être imaginées : les emplois du temps des deux établissements, quoique bâtis sur des logiques différentes, le permettent à deux reprises au moins.

Cette formation aux questions européennes doit naturellement s'inscrire dans le parcours commun obligatoire des élèves administrateurs.

Il appartient donc aux deux écoles de poursuivre le fructueux travail d'enrichissement mutuel déjà entrepris.

II.I.b. Harmoniser la formation aux questions européennes dans les IRA

Les cinq Instituts, en raison du silence des textes en la matière, abordent les questions européennes de manière différente, à la fois en termes de volume horaire consacré et en termes de méthodes pédagogiques retenues. Les quelque 700 élèves qui sortent chaque année des IRA ne se trouvent pas également armés en ce domaine.

Cette situation n'est sans doute pas satisfaisante. Certains directeurs la déplorent et regrettent l'absence de cadrage ainsi que l'absence de mise à disposition d'outils pédagogiques mutualisés.

Il est aisé de remédier à ces défauts en fixant un cadre horaire spécifique à ces questions, en précisant les objectifs de l'enseignement (enseignement d'application et non pas enseignement académique) et en confiant à un **opérateur spécialisé qui pourrait être le CEES** le soin d'élaborer les contenus, de définir les exercices, de proposer les intervenants...

II.I.c. Harmoniser la formation aux questions européennes dans les ENACT

La disparité constatée dans les IRA est encore plus notable dans les quatre Écoles nationales d'application des cadres territoriaux.

Quel que soit l'intérêt qu'il y a à encourager le développement de parcours individualisés des élèves, l'enseignement des questions européennes devrait relever de la formation avant titularisation et s'inscrire dans le parcours commun obligatoire. La durée de ce parcours est généralement brève. Néanmoins l'enseignement de

questions européennes devrait se voir reconnaître une place effective. Les ENACT encourage les formations à distance complémentaires. La partie III de ce chapitre fait un certain nombre de propositions à ce sujet qui trouveraient une application dans le cas présent.

Naturellement, les besoins des élèves des ENACT ne sauraient être confondus avec ceux de leurs homologues des IRA appelés à occuper des fonctions dans les structures de l'État. C'est pourquoi, il importe de définir pour l'opérateur qui devrait être chargé de la conception du module et qui pourrait être également le CEES un cahier des charges précis.

II.1.d. Permettre aux enseignants d'appréhender les enjeux européens

Les enseignants occupent une part considérable dans la fonction publique française. Par leur nombre (ils sont près d'un million) mais aussi et surtout par le rôle qu'ils jouent dans la transmission des connaissances dans la société.

On ne saurait par conséquent tenir cette population à l'écart du présent exercice. Or les concours de l'Éducation nationale (et en tous cas ceux du second degré) ne se prêtent pas à une prise en compte de la dimension européenne dans les connaissances exigibles au moment du recrutement. En outre, la formation permanente occupe une part marginale dans le déroulement de carrière des enseignants. Dès lors, il convient de mettre à profit l'exigence de formation initiale qui leur est faite à la suite de leur succès aux concours et qui conditionne leur titularisation. Et ce d'autant plus que la population enseignante va connaître dans les années à venir un fort taux de renouvellement.

La formation des maîtres est confiée à des Instituts universitaires (IUFM) appelés à être prochainement intégrés dans les universités. La loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école prévoit, dans son article 43 consacré à la formation des maîtres, l'élaboration d'un cahier des charges destiné à préciser le contenu de la formation dispensée dans ces instituts.

L'insertion dans ce cursus de formation initiale, qui fait alterner des enseignements théoriques et des stages, d'un **module obligatoire de questions européennes** paraît hautement souhaitable. Le cahier des charges en cours de finalisation pourrait reprendre cette préconisation.

Ce module dont la durée pourrait être d'une vingtaine d'heures devrait négliger les aspects institutionnels pour se concentrer sur les politiques et actions en faveur des citoyens, celles relatives à la culture, à la recherche et l'éducation, celles touchant à la mise en place d'un espace de sécurité, de justice et de liberté...

II.2. Donner un contenu pratique à renseignement des questions européennes :

II.2.a. Inscrire les exercices pédagogiques dans une perspective professionnelle

L'avantage d'une plus grande exigence, exprimée au moment du recrutement, en termes de connaissance des questions européennes est de permettre la mise en œuvre **d'une pédagogie tournée vers la pratique et l'acquisition d'instruments utiles à la vie professionnelle**. Cette exigence permet de faire l'économie de rappels théoriques et dispense de mettre l'accent sur les seuls aspects institutionnels.

La pédagogie devrait donc accorder une place privilégiée aux études de cas, aux simulations, aux exercices de transposition de la norme juridique européenne en droit national, à la gestion des pré-contentieux et des contentieux, à la pratique de la négociation, etc.

A cet égard, il n'est pas inutile d'insister sur la nécessité d'une **pédagogie de la négociation**. La culture communautaire est en effet celle du **compromis** et non celle de l'autorité. Le décision s'élabore au terme d'un processus lent de confrontation des positions dans lequel les parties sont conduites à faire les concessions

nécessaires à la définition d'un accord final, acceptable par tous. Cette culture est relativement étrangère à l'environnement administratif qui est le nôtre, plus marqué par la relation hiérarchique.

L'accent devrait en outre être mis sur la **maîtrise des circuits d'influence** et sur la connaissance des réseaux de décision.

Plusieurs établissements, en particulier les écoles d'ingénieur, se contentent d'organiser un déplacement auprès des institutions européennes. Ce type d'activité est certes très utile. Il conviendrait cependant de l'accompagner par quelques exercices de pédagogie active et appliquée.

Cette plus grande professionnalisation de l'enseignement des questions européennes suppose qu'une assistance pédagogique soit apportée aux écoles qui en auront besoin. Ce rôle de conseil pourrait être confié au CEES (voir partie VI du présent chapitre).

II.2.b. Mieux associer l'enseignement des langues vivantes étrangères à celui des questions européennes

La volonté de donner à l'enseignement des questions européennes une dimension pratique et opérationnelle incite à lui associer le plus étroitement possible celui des langues vivantes. Ce dernier enseignement doit s'inscrire dans la perspective d'une **maîtrise de l'environnement multiculturel** dans lequel se déroule la négociation européenne et dans lequel s'insère le processus d'influence européen.

Il convient donc de **redéfinir les exercices pédagogiques** liés à l'enseignement des langues. Ces enseignements doivent être mis à profit pour acquérir la terminologie européenne dont la spécificité est reconnue. Les élèves devraient être entraînés à la rédaction de documents utiles dans un contexte de négociation européenne. Ils devraient être familiarisés à la pratique de la négociation dans une langue étrangère...

Pour aller au terme de cette logique, **l'évaluation des capacités linguistiques des élèves enfin de scolarité devrait être effectuée sur la base d'exercices pratiques** de cette nature.

II.2.c. Resserrer l'éventail des langues proposées en cours de scolarité autour des principales langues de l'Union européenne

Il résulte de la précédente préconisation que l'enseignement des langues vivantes étrangères dans les écoles de service public devrait privilégier les principales langues de l'Union européenne : allemand, anglais, espagnol.

Lorsque deux langues sont prévues dans la scolarité, l'anglais devrait être obligatoire, soit en LV1 soit en LV2, comme c'est désormais le cas à l'ENA.

II.2.d. Prévoir à l'ENA l'évaluation d'une matière relevant de la scolarité par une épreuve en anglais

L'intégration des langues vivantes dans un enseignement plus professionnalisé, c'est-à-dire plus en cohérence avec les attentes de la carrière, invite à développer certains enseignements dans des langues autres que le français.

D'ores et déjà l'ENA n'hésite pas à faire appel à des intervenants occasionnels qui s'exprime, à l'occasion de conférences, généralement en anglais. L'enseignement obligatoire de cette langue favorise cette pratique qui devrait être encouragée, sinon généralisée. Certains enseignements pourraient être dispensés en partie en anglais. L'économie se prêterait aisément à cela.

Pour développer cette pratique, il est proposé d'évaluer les connaissances des élèves sur une matière en instaurant une épreuve en anglais.

II.2.e. Développer la pratique des stages dans les structures administratives en liaison avec les institutions européennes

Les enseignements théoriques, quelle que soit la pédagogie mise en œuvre, ne trouvent leur plein achèvement que dans l'exercice de stages pratiques au cours desquels les élèves appréhendent la réalité administrative, sa complexité, sa réactivité, voire son imprévisibilité.

Les écoles de service public l'ont compris de longue date. Certaines font des stages un élément central de la formation (dont l'importance se retrouve au moment de l'évaluation des élèves et de leur classement lorsqu'un tel classement existe) ; d'autres placent en fin de scolarité le stage, lequel est parfois la condition de la titularisation des élèves fonctionnaires ; d'autres commencent à prendre en considération cette nécessité.

Les durées de stage sont très variables d'une école à l'autre. Il ne s'agit pas ici de suggérer d'harmoniser les pratiques. Les besoins restent en effet très différents et les contextes ne se comparent pas toujours.

En revanche, il paraît souhaitable de veiller à généraliser, lorsque de tels stages existent, les **affectations dans un environnement européen**.

Un tel exercice n'est guère aisé. Les structures susceptibles d'accueillir des stagiaires ont à faire face à des demandes considérables. L'élargissement de l'Union européenne et ses nouvelles perspectives d'élargissement ne sont pas étrangères au phénomène. En outre, lorsque la durée du stage est trop courte, ces mêmes structures se montrent peu intéressées.

L'ENA elle-même qui a souhaité, dans le cadre de sa nouvelle scolarité, généraliser les stages européens (dont la durée est de quatre mois pour tous les élèves) s'est trouvée confrontée à la difficulté.

Il reste qu'en dépit des obstacles concrets une telle orientation mérite d'être suivie, en particulier dans les IRA (pour une des deux parties du stage que tout élève doit effectuer), à l'INET et dans les ENACT.

Les établissements devraient être aidés pour ce faire. La recherche de lieux d'accueil divers est une opération lourde qui suppose une connaissance générale de l'offre existante, des circuits de décision, des méthodes d'accès à ces circuits.

Une telle mission devrait être confiée à une structure spécialisée. Il conviendrait de ne pas limiter l'offre de stages aux seules institutions européennes dont la capacité d'absorption est déjà saturée. Il serait souhaitable d'élargir la notion de structure d'accueil à toute entité exerçant son activité dans un environnement européen : administrations nationales étrangères en liaison avec les institutions, instances de lobbying, organisations non gouvernementales, fédérations syndicales européennes, entreprises ayant un établissement à Bruxelles, etc.

L'expérience prouve qu'une démarche active et menée en amont permet d'aboutir à des résultats positifs : la DGAFP a réussi à obtenir de la Présidence finlandaise du Conseil de l'Union européenne qu'un certain nombre d'élèves des IRA puissent effectuer leurs stages auprès d'elle.

Pour la fonction publique territoriale, les collectivités locales étrangères constituent un réservoir important.

II.2.f. Développer la pratique du voyage d'études court dans un pays de l'Union européenne pendant la scolarité

En plus des stages administratifs, certaines écoles développent la pratique des voyages d'études de courte durée auxquels est associée toute la promotion. C'est notamment le cas des IRA. Les directives qui leur sont données les invitent à organiser ces voyages dans un pays européen.

Les établissements sont souvent démunis en raison de leur absence de contacts avec des partenaires dans les pays susceptibles de les accueillir. Les services des ambassades sont souvent peu disponibles pour leur apporter une aide complète.

Cette pratique mérite également d'être encouragée. Mais elle doit s'inscrire dans **un projet pédagogique**, c'est-à-dire correspondre à un thème qui aura été traité dans le module de questions européennes. Le voyage n'a pas vocation à se substituer à un enseignement ; il doit l'illustrer, le compléter, l'interroger. La mise en œuvre d'une politique commune peut constituer à cet égard un bon exemple.

A la fois pour ces raisons d'ordre pédagogique et pour les motifs matériels déjà évoqués, ces voyages devraient pouvoir être conçus et organisés par un opérateur extérieur, qui pourrait être le CEES.

III – Diversifier l'offre de formation permanente en matière européenne.

La diversité des publics et des besoins en matière de formation aux questions européennes est une évidence. L'offre existante qui est supposée y répondre est disparate et peu adaptée. Une grande part de cette offre est consacrée à des rappels théoriques portant sur les institutions et leur fonctionnement, sur les caractéristiques du droit européen, sur la présentation des principales politiques communes. Les moyens qui ne sont pas illimités sont donc pour l'essentiel consacrés à l'acquisition de connaissances de base. Cette acquisition est certes utiles pour une partie non négligeable de la fonction publique. Mais elle doit pouvoir s'effectuer par des moyens moins coûteux et moins consommateurs en temps de présence.

Les opérateurs agissant dans le domaine sont divers et les intervenants souvent choisis pour des motifs de disponibilité ou de proximité plus que sur des critères de compétence.

Il semblerait souhaitable de mieux centrer les efforts sur des formations de nature opérationnelle à forte « valeur ajoutée ». L'acquisition des données fondamentales devraient relever de démarches plus individuelles. D'où la nécessité de mettre en place des outils qui permettent et facilitent ces démarches. Pour ce faire le recours aux technologies de l'information et à la formation à distance paraît devoir être encouragé.

III.I. Créer des outils pédagogiques en ligne :

Les technologies de l'information ouvrent aujourd'hui la voie à d'importantes innovations en matière de formation à distance et de diffusion des connaissances. Elles permettent notamment de toucher des publics plus larges et de réaliser des économies importantes. Elles supposent toutefois des investissements initiaux parfois conséquents.

Quatre propositions sont faites dans ce domaine. Elles peuvent être traitées séparément. Mais elles constituent un parcours cohérent, allant de l'apprentissage de notions de base à l'approfondissement professionnalisé.

Des choix devront être faits en temps voulu, en particulier sur le ou les sites appelés à accueillir ces produits. On peut imaginer de construire des produits qui seront ensuite mutualisés et offerts (ou loués ? ou vendus ?) aux établissements et administrations intéressés qui les hébergeront sur leurs propres sites. On peut imaginer à l'inverse une structure centralisée unique qui prendrait la forme d'une « **plate-forme multimédia** » dont la finalité serait à la fois la sensibilisation, la formation, l'information et les échanges. Cette architecture aurait l'avantage d'assurer une offre cohérente et lisible.

La question méritera donc d'être expertisée en temps opportun et de manière globale, en particulier au regard des coûts. Le rapporteur a procédé à quelques comparaisons et consultations. Une étude destinée à définir les contenus et services d'une plate-forme suppose un budget prévisionnel de 20 000 € (soit un mois d'expertise).

Des indications de coûts sont données ci-dessous pour chaque produit, si ces produits devaient être conçus de manière isolée. Une conception d'ensemble n'aboutirait vraisemblablement pas à une simple addition de ces divers coûts.

III.I.a. Créer une « bibliothèque » en ligne destinée à faciliter l'acquisition des connaissances fondamentales

Trop d'actions de formation en matière européenne sont consacrées à la description des institutions, à leur rôle et à leurs modes de fonctionnement. D'autres sont consacrées à une présentation sommaire des politiques communes. Bien d'autres débutent par de tels rappels qui réduisent d'autant la partie utile de la formation, celle où l'intervenant est susceptible d'apporter une véritable valeur ajoutée.

On gagnerait à renvoyer l'acquisition de ces données de base à la consultation de **dossiers synthétiques, régulièrement actualisés**, consultables à distance sur un site. Les ressources existent. Mais elles sont dispersées ou ignorées des fonctionnaires qui ne sont pas impliqués régulièrement dans les questions européennes. En tout état de cause elles sont généralement rédigées à des fins d'information du grand public et ne sont pas conçues pour une exploitation pédagogique.

Il conviendrait donc de rassembler, de mettre en cohérence et de structurer un certain nombre de données qui constitueraient une bibliothèque en ligne. Les dossiers comporteraient des fiches à créer et des documents de référence existants. Ils pourraient comporter des liens renvoyant vers une documentation externe. Cette bibliothèque devrait être divisée en sections thématiques. Une telle division permettrait aux agents, en fonction des métiers exercés, de retrouver, au delà des rappels historiques ou institutionnels, les domaines de préoccupation professionnelle : Europe sociale, Europe des territoires, Europe fiscale etc.

Le coût d'un tel projet dépend de l'ampleur que l'on entend lui donner. La maîtrise d'ouvrage devrait être confiée à une structure disposant de l'expertise en matière européenne (ou susceptible de la mobiliser). Il y aurait une certaine logique à la confier au CEES. Cette maîtrise d'ouvrage (comprenant la rédaction des fiches et la constitution des dossiers documentaires) pourrait être estimée pour le lancement du projet et sa première années de mise en oeuvre à 25 000 €. Un contrat devrait préciser les conditions de mise à jour des documents ou d'adjonction de nouveaux documents, et la rémunération correspondante. A cette somme, il conviendrait d'ajouter les coûts liés à la mise en forme des documents et à leur mise en ligne.

III.I.b. Créer une série de mallettes pédagogiques en ligne ou sur support électronique pour une formation de base aux questions européennes

Au-delà de la simple consultation des fiches ou dossiers documentaires visés au point précédent, la mise en place de « mallettes » thématiques constituerait une première étape dans un parcours proprement pédagogique qui entend dépasser le niveau purement informatif. Cette pratique commence à se développer. Le CNFPT a du reste réalisé un tel produit sur la question des fonds structurels européens.

L'utilisation de telles mallettes peut se faire avec ou sans recours à un tutorat. Dans l'hypothèse d'une auto-formation à distance, qui est ici suggérée, le module nécessite pour satisfaire un large public d'être soigneusement réalisé et parfaitement scénarisé. Des exercices de base permettent de valider, au fur et à mesure, l'acquisition des connaissances.

Le volume horaire total de chaque mallette ne devrait pas excéder 3 heures pour le lecteur apprenant. On estime à 30 minutes maximum le temps moyen de connexion qu'un apprenant consacre en fonction de ses disponibilités pour chaque session à l'intérieur d'un même module.

Sans compter les délais nécessaires aux procédures de marchés publics, une mallette peut être réalisée en moins de six mois. Pour un module de 3 heures, le coût de conception et de réalisation s'élèverait à 60 000 €. Il conviendrait d'y ajouter le coût de l'expertise pour le contenu. Cette expertise pourrait être confiée au CEES.

III.1.c. Constituer une bibliothèque de cas pratiques en ligne pour une formation approfondie aux questions européennes

La préconisation I.a. vise à offrir un outil documentaire. La mesure I.b. constitue un premier instrument pédagogique d'initiation. Pour compléter ces produits, il serait utile de prévoir des modules en ligne d'approfondissement sur des aspects particulier du domaine.

Ils pourraient prendre la forme de cas pratiques plus élaborés dans lesquels l'apprenant serait précisément guidé dans sa démarche. Ce suivi suppose un scénario linéaire maîtrisé afin de conduire l'utilisateur, étape après étape, à la résolution du cas.

Dans un souci d'efficacité et afin de conserver l'attention de l'apprenant, il conviendrait d'imaginer des cas pratiques courts qui n'excèdent pas 30 minutes.

Le coût de conception et de réalisation de chaque module de 30 minutes est estimé à 20 000 € auxquels il convient d'ajouter celui de l'expertise. Cette expertise pourrait être confiée au CEES. Des structures telles que l'IGPDE disposent toutefois déjà d'une compétence en la matière.

III.1.d. Créer un instrument de veille en ligne sur les politiques européennes

Pour compléter la gamme des instruments de formation à distance, il serait enfin utile de disposer d'un outil de veille, dont la finalité serait d'actualiser en permanence les connaissances sur les politiques et actions communes.

Cet outil devrait prendre la forme de fiches d'actualité synthétiques qui signalerait les évolutions prévisibles, les négociations en cours, les décisions arrêtées etc.

Le coût technique d'un tel outil est négligeable. En revanche, il suppose une expertise organisée de manière efficace pour réaliser une veille continue. Si le CEES devait être désigné pour cette mission, il lui faudrait se doter d'un dispositif opérationnel qui s'appuierait sur un réseau de correspondants et d'experts animé et renouvelé. La rémunération de ce réseau et du travail produit par ce réseau pourrait approcher les 20 000 € par an, sans compter le coût de la coordination pédagogique et la gestion du site (soit 10 000 €).

III.2. Développer des produits pédagogiques mieux adaptés

Un recours encouragé à la formation à distance et aux outils en ligne doit permettre de concentrer la formation dispensée dans les établissements sur des produits pédagogiques à plus grande « valeur ajoutée », plus adaptés à des situations professionnelles précises et répondant à des besoins d'ordre opérationnel.

III.2.a. Élaborer un manuel des procédures à l'usage des fonctionnaires affectés nouvellement sur un poste traitant de questions européennes.

Il n'est pas rare de voir de jeunes fonctionnaires affectés sur des emplois en relation directe avec les institutions européennes sans formation préalable. Ces fonctionnaires sont rapidement sollicités pour se rendre dans les structures consultatives ou dans les enceintes de négociation pour y apporter une expertise. Cette situation est évoquée dans la partie IV du présent chapitre.

Avant même d'évoquer la nécessaire formation de ces agents, il serait utile de pouvoir mettre à leur disposition un manuel de procédures, comportant non seulement des considérations institutionnelles mais aussi et surtout des conseils relatifs à la conduite à tenir en fonctions des situations.

Ce manuel peut naturellement être conçu sur un **support électronique**.

La rédaction d'un tel manuel, aisée à réaliser et très peu onéreuse, pourrait faire appel à l'expérience des équipes de la Représentation permanente, du SGAE et de services compétents de certaines administrations. Elle pourrait être coordonnée par le CEES.

III.2.b. Favoriser la formule des « Ateliers Europe » pour les agents affectés dans des emplois en relation directe avec les institutions européennes et internationales.

Pour les mêmes publics que ceux visés au point précédent, il conviendrait de prévoir des séminaires professionnalisés permettant d'acquérir des outils pratiques directement utilisables.

Pour ce faire, il suffirait de s'inspirer de l'expérience mise en œuvre en 2004 par le CEES et l'IGPDE, en concertation avec le SGAE et la DGAFP, et qui a pris la forme d'« Ateliers Europe ».

Ces Ateliers sont destinés aux représentants de la France dans les comités ou groupes consultatifs préparant les initiatives européennes, pour l'essentiel de la Commission européenne et du Conseil. Leur objet se situe donc en amont de la prise de décision.

Leur finalité est triple :

- mise à niveau et actualisation des connaissances (principaux enjeux de la construction européenne, pratiques de négociation, etc.) ;
- valorisation des expériences et développement des savoir-faire (expertise technique, synthèse, coordination, négociation...) par la mise en commun des bonnes pratiques ;
- constitution de réseaux d'experts.

L'objectif plus général avoué est de « favoriser une meilleure lisibilité par les autorités et décideurs nationaux, des modalités et des performances de la représentation française dans les instances de concertation et de négociation. Il s'agit de rationaliser et d'optimiser les efforts et les investissements humains qui sont engagés sur les questions européennes dans les différents secteurs de l'action publique ».

Les Ateliers Europe, d'une durée totale de 6 jours, sont constitués de trois modules, les auditeurs sélectionnés s'engageant à participer à la totalité du cycle. A visée opérationnelle, ils font alterner des apports d'expériences par des experts et praticiens de haut niveau, français et ressortissants d'autres États membres, des mises en situation sur des cas pratiques et des travaux collectifs en sous-groupes. Chacune des séquences permet des approches comparées.

Cette formule pourrait être démultipliée en fonction des situations auxquelles les fonctionnaires peuvent être confrontés.

Elle devrait concerner en premier lieu les futurs experts nationaux détachés (END)

Elle devrait être étendue au contexte d'organisations qui, bien que ne relevant pas au sens strict de la construction européenne, sont très liées par le domaine traité aux problématiques de l'Union européenne : OMC, OCDE, Conseil de l'Europe...

Le coût de conception et d'organisation de ces Ateliers est estimé par le CEES et l'IGPDE à 20 000 € environ. Les participants acquittent un droit d'inscription et prennent en charge leurs frais de déplacement lorsqu'il y en a.

III.2.c. Créer un module spécifique consacré à la maîtrise des réseaux d'influence.

Le rapport de forces entre les institutions européennes a considérablement évolué ces dernières années. Cette évolution, comme cela a été rappelé dans la première partie du présent rapport, est caractérisée par un rôle de plus en plus grand donné au Parlement européen et par une place désormais significative accordée aux acteurs non institutionnels que sont les groupes de pression, les réseaux d'influence, etc. Ces derniers acteurs

développent à côté des mécanismes traditionnels de négociation des modes de relations parallèles. Les États, les administrations ou les groupes d'intérêt qui savent identifier et utiliser les **circuits informels** en tirent des bénéfices certains.

Or ces pratiques sont encore peu familières au sein de l'administration française. Il y aurait un intérêt évident à mieux les faire connaître et à en développer la maîtrise. Il convient d'inciter les fonctionnaires à **travailler en réseaux** et à **anticiper les évolutions** plutôt que les subir.

Il est donc proposé d'élaborer un module spécifique, déclinable par domaines d'intérêt ou par métiers. Ce module se distingue des Ateliers visés au point précédent en ce qu'il s'adresserait à des fonctionnaires déjà expérimentés.

Un certain nombre d'opérateurs possèdent déjà une expérience en ce domaine, notamment l'Institut national des hautes études de sécurité. Il serait utile d'y avoir recours.

Le coût d'un module de six jours devrait s'élever à 20 000 €.

III.2.d. Créer à l'ENA - CEES un nouveau Cycle court spécialisé d'administration publique consacrée aux questions européennes.

L'ENA offre, à l'heure actuelle, divers cycles courts spécialisés consacrés à des thématiques d'administration publique. Ces cycles qui sont réservés à un public étranger sont d'une durée de quatre semaines.

Sur ce modèle, il pourrait être créé un cycle spécialisé de questions européennes destiné à assurer un perfectionnement intensif à destination de cadres administratifs intermédiaires ou supérieurs.

Il serait ouvert à des **fonctionnaires européens**, fonctionnaires nationaux des États membres ou fonctionnaires des institutions, ainsi qu'à des **agents publics français**, des trois fonctions publiques. Il constituerait une enceinte d'échange d'expériences et de bonnes pratiques.

La participation des français pourrait être modulée. Certains auditeurs accompliraient le cycle entier, d'autres seraient admis à certains « points de rencontre ». La question de la disponibilité des fonctionnaires intéressés et de leur faculté de participer à des actions de formation longues se pose en effet, surtout si l'on souhaite associer des agents à forte « potentialité ».

III.2.e. Créer à l'ENA - CEES un cycle international d'administration publique « Europe ».

L'ENA offre à des fonctionnaires étrangers « confirmés » la possibilité de participer à un cycle d'administration publique de six mois (CIAP). Ce cycle comporte une phase de cadrage général, un stage et des enseignements de spécialisation regroupés sous trois options.

Sur ce modèle, il pourrait être également créé un cycle long d'affaires internationales et européennes. Le cycle permettrait de sélectionner des fonctionnaires à haut potentiel, à la fois étrangers (et pas seulement européens) et français.

Son contenu privilégierait les questions européennes mais s'ouvrirait également à des problématiques plus larges qui sont celles de l'Europe dans le monde : mondialisation, régulation internationale, défense etc.

Il engloberait les questions relatives à l'ONU, l'OTAN, l'OMC et aux autres organisations internationales, en liaison toujours avec l'approfondissement de l'Union européenne et dans le cadre de ses stratégies.

Le cycle ne négligerait pas la maîtrise des outils diplomatiques. Un tel programme permettrait d'attirer un public large aux préoccupations diverses. **Un lien étroit avec pourrait être ainsi établi avec l'Académie diplomatique** que le ministère des affaires étrangères a créé ces dernières années. En tout état de cause, il ne faudrait pas réserver l'accès du cycle aux seuls diplomates. Il pourrait être d'un intérêt certain pour les officiers et

hauts fonctionnaires de la défense nationale. Il intéresserait les fonctionnaires qui se destinent à une carrière dans les institutions européennes ou les organisations internationales.

III.2.f. Mettre en place un cycle supérieur d'administration comparée.

Les échanges de bonnes pratiques, les débats opérationnels sur des sujets d'intérêt commun, les comparaisons avec nos partenaires étrangers sont devenus une nécessité pour les cadres dirigeants des administrations, impliqués dans la modernisation de leurs services et dans la conduite du changement.

Les rencontres entre les trois fonctions publiques sont, en outre, plus que jamais nécessaires car, en dépit de la différence des champs explorés, les problématiques en sont fort proches et les défis souvent identiques.

C'est pourquoi il paraît souhaitable de mettre en place une structure de rencontre pour les cadres dirigeants et cadres supérieurs des trois fonctions publiques qui leur permette d'organiser sur des sujets européens d'intérêt commun des échanges opérationnels. La comparaison des réponses apportées dans leurs domaines respectifs se ferait dans une perspective européenne, soit en raison de l'existence de politiques communes et d'obligations qui en découlent, soit par le simple effet du rapprochement des problématiques en dehors même de toute compétence européenne. La gestion des crises, la réponse aux défis de nos sociétés, l'adaptation de nos structures et de nos politiques nationales en réponse à ces défis sont autant de champs où les rencontres se justifient.

Les opérateurs d'un tel cycle supérieur d'administration comparée pourrait être alternativement ou conjointement l'ENA, l'INET et l'ENSP de Rennes. La cycle pourrait prendre la forme de séminaires de travail périodiques (selon une périodicité trimestrielle) qui se concluraient par une rencontre annuelle ouverte à un public plus large. Chaque année un thème différent serait retenu.

La rencontre conclusive pourrait facilement prendre place en marge des Entretiens territoriaux de Strasbourg que le CNFPT organise tous les ans en fin d'année et qui réunit un nombre remarquable d'acteurs publics et en particulier d'élus locaux. Le Pôle européen d'administration publique de Strasbourg (PEAP)¹¹ pourrait du reste apporter son soutien à l'entreprise.

III.2.g. Organiser une préparation spécifique dans la perspective de la prochaine Présidence française du Conseil de l'Union européenne.

La France exercera la présidence du Conseil de l'Union européenne au second semestre de l'année 2008. Cet exercice n'est certes pas nouveau. Mais sa périodicité, en raison des divers élargissements, est désormais moins grande. De ce fait, les compétences au sein de l'administration doivent être à chaque fois renouvelées. De nombreux fonctionnaires qui ne sont pas familiers des contraintes et procédures propres au fonctionnement d'une présidence mériteraient donc d'être formés.

Cette formation devrait concerner un large éventail d'agents au-delà des structures directement impliquées (SGAE, Représentation permanente, ...). Elle devrait être étendue aux divers départements ministériels qui auront à suivre la négociation de textes relevant de leurs attributions.

La perspective de la présidence française constitue du reste un prétexte opportun à une sensibilisation des ministères aux questions européennes et une invitation à favoriser la diffusion de formations au sein des services.

¹¹ Le PEAP a été créé le 16 novembre 2004. Il réunit l'État, la Région Alsace, le département du Bas-Rhin et la Ville de Strasbourg ainsi que les établissements de formation et d'enseignement supérieur présents à Strasbourg. Le réseau constitué promeut et développe des activités de formation et de recherche en s'appuyant sur les compétences de ses membres.

Le module spécifique portant sur l'exercice de la Présidence devrait être construit en étroite liaison avec la RP et le SGAE et démultiplié dans les structures de formation des ministères.

III.3. Encourager la préparation aux concours de recrutement des institutions européennes

L'offre de formation permanente devrait être étendue à la préparation aux concours organisés par les institutions européennes. La présence française dans les structures décisionnelles européennes est un élément majeur de notre influence. Ces concours nécessitent une réelle préparation, de nature méthodologique. Les connaissances théoriques, aussi approfondies soient-elles, ne suffisent généralement pas.

Le CEES a mis en place en 2003 une formation qui a commencé à largement faire ses preuves. Il convient d'en **renforcer les outils** et d'en **assurer une diffusion en réseau** qui préserve la qualité de la formation et la maîtrise du processus.

Le contexte est en effet marqué par des évolutions qui méritent d'être prises en compte:

- le nombre de concours n'a cessé d'augmenter ces dernières années et les candidats s'inscrivent de manière massive. L'idée naguère très répandue selon laquelle les français et les candidats des plus anciens États membres allaient être inéluctablement exclus des mécanismes de recrutement du fait des élargissements n'est plus justifiée.
- Les candidats viennent de toutes les régions françaises, y compris parmi les fonctionnaires.
- Des ouvrages (livres et supports électroniques) sont régulièrement publiés. Ils sont pour la plupart de qualité médiocre, voire mauvaise, et constituent rarement une préparation au sens strict.
- EPSO (l'office européen chargé de l'organisation des concours) publie des avis de concours dans lesquels il mentionne la possibilité d'organiser les tests de raisonnement verbal et numérique directement sur ordinateur. En d'autres termes, la technique même des concours risque d'être modifiée. Les candidats français (et surtout les fonctionnaires) sont peu accoutumés à ces méthodes.

III.3.a. Améliorer les outils de préparation

Afin de renforcer l'outil de formation en la matière, deux pistes au moins devraient être rapidement explorées :

• *i - Le développement des tests de raisonnement numérique et verbal :*

Dans la cadre de chaque concours, **la présélection des candidats** consiste en une série de questionnaires à choix multiple. Parmi ces tests, celui dit de « raisonnement numérique et verbal » constitue l'obstacle le plus sérieux. Le succès aux concours repose sur une préparation méthodique et poussée à ce test ainsi que sur de nombreux entraînements.

Les institutions envisagent d'organiser à l'avenir ces tests directement sur ordinateur et non plus sur papier. Un premier test grandeur nature a eu lieu à l'occasion de la sélection d'agents contractuels organisée pour la première fois de façon massive (28 800 candidats pour 2500 postes). Il est clair que la réalisation du test sur ordinateur complique encore la tâche des candidats (impossibilité de revenir en arrière, impossibilité de décomposer les calculs, difficulté d'appréhender sur écran des informations en grand nombre ...).

La préparation devrait donc anticiper cette évolution. Le recours à une entreprise spécialisée, comme le fait du reste EPSO pour l'élaboration de ses épreuves, paraît inévitable pour **l'achat de test**. Il conviendrait en outre de prévoir la rédaction d'un **guide d'accompagnement** à l'usage des candidats et naturellement une **formation de formateurs**.

Le coût de l'ensemble des ces améliorations est estimé à 12 000 €.

• **ii - La création d'un module de formation à distance :**

La création d'un module d'enseignement à distance permettrait :

- de garantir un large accès au dispositif,
- de répondre à la préoccupation des fonctionnaires, qui préparent les concours, de mieux gérer leur temps,
- de permettre aux très nombreux candidats éloignés de suivre une formation. Ces candidats sont, pour beaucoup d'entre eux, contractuels dans des délégations de la Commission européenne à l'étranger, ou en fonctions dans d'autres organisations internationales.

Le CEES a entrepris une réflexion sur ce point. Il estime à 100 000 € le financement du projet. Un investissement humain serait également nécessaire : le coût d'un « responsable produit » et d'un assistant est évalué à 100 000 € par an. Le CEES fait observer que les candidats qui s'inscrivent à la préparation acquittent des frais d'inscription susceptibles d'assurer le remboursement de l'investissement initial et l'autofinancement des charges de personnel dès la deuxième année. Un mécanisme d'avance pourrait donc être envisagé en faveur du Centre.

III.3.b. Développer un réseau d'établissements ouverts à la préparation aux concours des institutions européennes.

La diffusion d'une préparation de qualité auprès des fonctionnaires des trois fonctions publiques répartis sur le territoire passe non seulement par le recours à une préparation à distance (voir point précédent) mais aussi par la multiplication des lieux d'accueil.

Or les structures de formation et les écoles de service public sont nombreuses sur le territoire français.

Le CEES devrait donc être invité à créer et à animer un **réseau de préparation « labellisé »** qui pourrait associer un ou plusieurs IRA, une ou plusieurs ENACT, l'ENSP ou d'autres établissements intéressés. Un partenariat existe déjà avec l'IGPDE. En s'inspirant de ce modèle, le Centre pourrait conclure un certain nombre de conventions.

Un tel réseau suppose que **des formateurs** soient formés à la méthodologie et au contenu. Il suppose un « transfert de technologie » de la part du Centre qu'il conviendrait de rémunérer. Il serait normal également de protéger le produit élaboré par le Centre en limitant strictement la diffusion.

IV – Mieux faire connaître l'offre de formation aux questions européennes et l'intégrer dans un parcours professionnel.

La diversification de l'offre de formation aux questions européennes devrait certes constituer un progrès. A elle seule elle est insuffisante pour inciter les fonctionnaires à en tirer le meilleur profit.

L'exploitation des catalogues des différents établissements, ministères ou structures de formation est à cet égard décevante.

Pour que la demande réponde à l'offre, il convient à la fois de mieux faire connaître cette dernière, en centralisant et rationalisant la présentation, et de l'intégrer proprement dans le parcours professionnel des fonctionnaires. En d'autres termes, des mesures qui comportent une certaine dose **d'incitation** ou **d'obligation** sont nécessaires.

IV.I. Faire connaître l'offre de formation aux questions européennes :

IV.I.a. Assurer la centralisation des offres diverses sur un site unique facilement accessible.

La multiplicité des offres de formation aux questions européennes, si elle permet aux responsables de la formation dans les administrations ainsi qu'aux éventuels utilisateurs de disposer d'un large éventail de choix, constitue également une difficulté. La dispersion de l'information peut en effet nuire à sa clarté et à l'efficacité du dispositif, du fait de l'existence de programmes de formation redondants.

L'information sur l'offre existante pourrait être rationalisée sur un **site Internet unique**. L'objectif serait de permettre aux responsables de la formation mais aussi et surtout aux agents eux-mêmes, c'est-à-dire aux bénéficiaires de la formation, d'accéder directement à l'offre de l'ensemble des écoles ou établissements. L'accès serait facilité grâce aux critères de tri qu'autorisent les outils informatiques. Le regroupement pourrait être **thématique** (par domaines), **géographique** (par lieux de stage) ou **temporel** (par dates).

Un tel tri permettrait aux utilisateurs de trouver des réponses mieux adaptées aux spécificités de leurs demandes. Ce dispositif nécessiterait :

- un serveur Internet supportant de nombreux accès,
- un outil de mise en ligne d'une base de données, avec un moteur de recherche adapté,
- des outils assurant l'interface entre les fichiers des fournisseurs d'offres et la base de données du site Internet.

La question de savoir s'il convient d'imaginer un site entièrement nouveau ou de recourir au site déjà existant d'un opérateur devra être tranchée en temps utile. On pourrait imaginer d'en confier la responsabilité au Réseau des écoles de service public (RESP) qui a le mérite de fédérer des établissements des trois fonctions publiques.

L'estimation du coût d'un tel projet est délicate à réaliser à ce stade, mais un développement de site Internet comportant une base de données solide est généralement évalué à 100 000 €.

Ce projet est rendu complexe par la multiplicité des partenaires. Le portage de l'opération, la validation des fonctionnalités et de l'ergonomie, la mise à jour des contenus, sont autant de points qui pourront prêter à discussion entre les parties prenantes, et augmenter d'autant les délais de conception. Une durée de six mois à un an est jugée raisonnable pour une telle réalisation.

IV.I.b. Diffuser l'information relative aux concours des institutions européennes.

Le recrutement du personnel des institutions européennes s'effectue dans le cadre d'un processus mis en œuvre par l'Office de sélection (EPSO) commun à l'ensemble des institutions. Cet office diffuse sur son site les avis d'ouverture des concours.

Ces avis, qui sont naturellement publiés au Journal Officiel de l'Union européenne, sont peu facilement accessibles pour les fonctionnaires susceptibles d'être intéressés. Ils sont diversement relayés dans les administrations et, faute d'une démarche volontariste et d'une veille permanente, l'information risque d'échapper à grand nombre d'éventuels candidats.

Le CEES les reprend systématiquement sur son site.

Si la préconisation faite au point précédent devait être retenue, il serait logique d'y faire apparaître les informations relatives à l'**ouverture des concours** ainsi que celles concernant les **préparations existantes** (CEES, IGPDE, Institut des Sciences-Politiques de Paris...).

Il serait souhaitable de généraliser la diffusion de ces informations sur les sites « Intranet » des administrations et sur tout portail d'information consacré à l'Europe. L'effort doit concerner les trois fonctions publiques.

IV.2. Encourager la demande de formation aux questions européennes par des mesures incitatives :

IV.2.a. Constituer un référentiel de compétences en matière européenne.

L'Institut néerlandais d'administration publique (ROI) a entrepris en 2004, dans le cadre du réseau informel des écoles européennes, un travail d'identification des compétences que doivent posséder les cadres des administrations nationales pour évoluer dans des domaines d'activité en relation avec les institutions européennes.

Cette réflexion a pour ambition de constituer un guide de références pour les écoles de service public et entend les aider dans la construction de leurs cursus de formation. Ce guide reste à ce stade à un niveau de grandes généralités et met davantage l'accent sur les qualités psychologiques et morales.

Il conviendrait de faire évoluer l'exercice vers la définition d'un contenu plus concret et directement utilisable. La mission pourrait être confiée au Réseau des écoles de service public, sous la responsabilité du CEES.

Cet exercice mériterait d'être mené en liaison avec les travaux actuellement conduits par l'Observatoire de l'emploi public dans le cadre de l'élaboration du « répertoire interministériel des métiers de l'État » (RIME).

IV.2.b. Intégrer la dimension européenne dans les référentiels métiers.

Dans le prolongement de la proposition précédente, chaque administration devrait intégrer la dimension européenne dans ses référentiels métiers. Ces compétences pourraient à terme être intégrées dans les Systèmes d'information des ressources humaines (SIRH) actuellement en cours de développement.

Outre qu'elle s'inscrit pleinement dans la perspective d'un renforcement de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), une telle démarche permettrait également d'encourager les mobilités au sein de la fonction publique sur la base des compétences européennes des agents.

En complément naturel, les besoins de formation correspondant aux compétences attendues de l'agent devraient être portées sur les fiches « emploi-référence ».

IV.2.c. Valoriser au titre de la mobilité statutaire des administrateurs civils le passage dans des formations européennes longues.

Le décret du 16 juillet 2004 relatif à la mobilité et au détachement des fonctionnaires des corps recrutés par la voie de l'École nationale d'administration précise la nature des administrations, entreprises ou organisations susceptibles d'accueillir des fonctionnaires souhaitant effectuer leur mobilité statutaire.

Afin d'encourager les hauts fonctionnaires au début de leur carrière à suivre des formations aux questions européennes de longue durée et, en tout état de cause, permettant d'acquérir une réelle compétence en la matière, il est proposé d'étendre les possibilités prévues par le décret à d'autres structures d'accueil : Collège européen de Bruges, Master franco-allemand de gouvernance et d'administration (MEGA), centres de recherches ou « think tanks » européens.

IV.2.d. Bonifier le « droit individuel à la formation » en cas de formation aux questions européennes.

La reconnaissance d'un « droit individuel à la formation » (dans le cadre de la transposition à la fonction publique de l'accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003 relatif à la formation tout au long de la vie) est d'ores et déjà formalisée dans un projet de loi relatif à la modernisation de la fonction publique territoriale adopté en Conseil des ministres et déposé au parlement. Des dispositions similaires devraient être très prochainement proposées pour l'ensemble de la fonction publique.

Lorsque le dispositif législatif sera adopté, les formations aux questions européennes pourraient être encouragées par un mécanisme de bonification horaire consistant à n'imputer que partiellement sur le volume de vingt heures prévu le temps consacré à ces formations. Dans le cas de formations lourdes, il pourrait être autorisé de consommer par anticipation des crédits de formation au-delà de la durée de cumul de six ans prévue.

Un mécanisme de recours au « compte épargne temps » mis en place à l'occasion de l'aménagement et réduction du temps de travail pourrait également être envisagé.

IV.3. Prévoir des étapes obligatoires de formation aux questions européennes :

IV.3.a. Accompagner les nominations aux emplois de commandement de la fonction publique de l'État par des actions de formation à l'Europe spécifiques.

Pour accompagner les nominations aux emplois de commandement de la fonction publique de l'État, des actions de formation spécifiques sur l'Europe devraient être menées. L'ENA organise déjà pour le compte de la DGAFP à l'endroit des cadres dirigeants nouvellement nommés (sous-directeurs et chefs de service d'une part ; directeurs et directeurs généraux d'autre part) des formations relativement courtes et ciblées sur des sujets relatifs au management public. Ces initiatives mériteraient d'être développées sur des thématiques européennes dans un cadre distinct.

Ces formations destinées à accompagner la nomination, mais qui à terme devraient être transformées en actions préalables à la nomination, pourraient en outre être déclinées de manière sectorielle afin de tenir compte des spécificités des responsabilités et des métiers. Une actualisation des dossiers, des contacts et des échéances à venir pourrait ainsi être apportée aux intéressés. L'appui de la direction de la coopération européenne du ministère des affaires étrangères serait à cet effet sollicité.

Une attention particulière devrait être portée aux emplois de chefs de services déconcentrés et à ceux du corps préfectoral.

Le ministère de l'intérieur se préoccupe d'ores et déjà du renforcement de la formation des préfets et sous préfets. La matière européenne devrait, dans ce cadre, prendre la place qui lui revient. De même, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie dispose, à travers l'IGPDE, d'une « Université des cadres » (UNICA) qui pourrait utilement servir à valoriser l'enseignement des questions européennes.

IV.3.b. Accompagner l'accès aux emplois de chefs de bureau par des séjours de formation de courte durée dans un autre État membre.

L'intégration de la dimension européenne dans la fonction publique française passe également par une démarche comparatiste et par la recherche des bonnes pratiques dans les administrations des autres États membres.

Au moment de leur nomination, les chefs de bureau devraient avoir l'obligation d'effectuer une mission courte (une semaine par exemple) dans la structure homologue au sein de l'administration d'un autre État membre. L'Allemagne devrait être privilégiée et tout autre État membre jugé exemplaire dans le domaine de compétences qui sera celui du nouveau chef de bureau.

L'intéressé devrait, à son retour, présenter des éléments de réflexion sur la gestion de ce secteur par l'administration visitée et en retirer des préconisations pour l'organisation de la structure dont il prend la responsabilité.

Le coût d'une telle mesure qui resterait à la charge des administrations concernées est peu élevé. Une mission de cinq jours à Berlin coûte 820 € hors frais de transport, 950 € à Londres.

IV.3.c. Accompagner les affectations sur des emplois à forte résonance européenne par des actions de formation spécifiques ou préparer de futures affectations en vue de constituer des viviers de fonctionnaires spécialisés.

■ Les nominations à certains emplois en lien direct avec les institutions européennes, soit en administration centrale (directions, services ou bureaux en charge des relations européennes dans les ministères par exemple), soit à l'étranger (postes dans les pays de l'Union européenne ou dans des pays tiers mais pour des fonctions en lien avec les problématiques européennes), devraient obligatoirement être accompagnées d'actions de formation spécifiques portant sur le fonctionnement des réseaux d'influence et les outils de l'influence française dans les institutions européennes ainsi que sur les techniques de négociation.

S'agissant des postes à l'étranger, il est clair qu'ils ne sauraient se limiter à ceux du ministère des affaires étrangères.

Cette mesure de bon sens n'est à l'heure actuelle mise en œuvre que de manière tout à fait exceptionnelle et ne revêt en tout cas aucun caractère d'obligation.

■ Les actions de formation de l'espèce devraient en outre servir à **constituer des viviers** de fonctionnaires appelés à être affectés ultérieurement, dans le cours de leur carrière, sur des emplois jugés stratégiques. Certaines administrations devraient en effet **anticiper leurs besoins** en la matière. Le ministère des affaires étrangères pourra ainsi se voir confronter à la constitution d'un service diplomatique européen qui fera appel à des effectifs français. Celui de la défense sera appelé également à mettre à la disposition des institutions européennes un nombre grandissant d'officiers qu'il importe de former en amont.

A titre indicatif, il est précisé qu'un module sur mesure de trois jours pour un groupe de participants qui n'excède pas vingt personnes est généralement mis en œuvre par le CEES pour un coût avoisinant les 4000 €. Une visite des institutions est naturellement plus coûteuse en raison des frais de transport et de séjour.

V – Encourager et faciliter la mobilité et les échanges de fonctionnaires

L'eupéanisation des administrations et la professionnalisation effective de leurs agents en matière européenne passent par un recours accru aux échanges de fonctionnaires, par des séjours dans les institutions et par toutes expériences qui permettent l'acquisition d'un savoir-faire ou d'une culture difficilement transmissibles par le moyen des formations traditionnelles.

Pour s'engager dans une telle voie, il importe que les administrations acceptent d'en faire un élément de leur **stratégie**, acceptent de consacrer à cette stratégie des **moyens** et sachent valoriser les agents qui se prêtent à l'expérience.

Les agents doivent avoir l'assurance que leur démarche non seulement ne sera pas pénalisée mais encore qu'elle sera reconnue et **prise en compte dans le déroulement de la carrière**. En d'autres termes, il convient de ne pas réserver les échanges, séjours à l'étranger et autres mobilités de même nature aux fonctionnaires dont on estime qu'ils n'ont plus de perspectives internes.

V.I. Encourager les départs temporaires de fonctionnaires :

V.I.a. Renforcer la politique d'emploi des experts nationaux détachés.

■ L'intérêt porté aux postes d'experts nationaux détachés (END) dans les institutions européennes est variable d'une administration à l'autre. En janvier 2006, on comptait 183 END français, dont 51 relevant du ministère de

l'économie, des finances et de l'industrie, 23 du ministère de la défense et 22 de celui des transports et de l'équipement.

Si le suivi des avis de vacances diffusés par la Commission et la procédure de sélection des candidats a connu des améliorations importantes, la politique d'emploi de ces fonctionnaires français dans les institutions gagnerait à être renforcée.

L'amélioration de la capacité de réaction aux appels à candidatures constituant désormais un acquis, il pourrait être envisagé d'adopter, dans certains cas, une **attitude plus offensive en direction des institutions** afin d'accompagner la création de postes d'END dans des secteurs d'intérêt pour la France.

- Afin de trouver une solution à la difficulté que constitue le court délais compris entre la publication de l'avis de vacance et la date limite de dépôts des candidatures, les ministères devraient mettre en place des **viviers de candidats**. Les agents constituant ce vivier devraient avoir l'accord de principe de leur hiérarchie fonctionnelle et de la DRH de leur ministère pour une mise à disposition au sein des institutions européennes. Un mécanisme de ce type semble avoir été mis en œuvre au ministère de l'équipement. Il pourrait être généralisé.
- Afin d'alléger la charge financière pesant sur les ministères qui acceptent de mettre certains de leurs agents à disposition des institutions européennes, la **généralisation de la réserve d'emploi interministérielle** mériterait d'être envisagée. Chaque administration disposerait d'un « droit de tirage » sur cette réserve au prorata d'un objectif numérique fixé en début d'exercice dans un cadre interministériel. Les crédits qui n'auraient pas été utilisés par des ministères insuffisamment actifs en matière de placement de leurs agents pourraient être utilisés par les administrations plus dynamiques. Cette solution aurait en outre l'avantage de mettre un terme à la disparité actuelle qui touche les agents en **matière indemnitaire**.
- Dans tous les cas, les nominations d'experts ne sauraient avoir lieu sans une formation spécifique d'accompagnement (voir préconisations III 2 b et III 2 c).
- Enfin, les agents concernés devraient avoir l'assurance lors de leur retour d'une **prise en compte de l'expérience acquise dans le déroulement de leur carrière**. A cet égard, comme en matière de complément de rémunération, le décret du 9 novembre 2004 qui a modifié celui du 16 septembre 1985 apporte des améliorations pour les seuls fonctionnaires accomplissant « une mission d'intérêt public de coopération internationale ».

V.I.b. Valoriser les mobilités effectuées dans un cadre européen.

Il n'existe à l'heure actuelle aucun dispositif réglementaire permettant d'encourager ni de valoriser l'effort accompli par un fonctionnaire français pour aller exercer des fonctions dans un cadre européen, que ce soit dans une institution de l'Union européenne, dans une administration d'un autre État membre ou auprès de la Représentation permanente ...

Un tel dispositif existe pour inciter les fonctionnaires à exercer leurs fonctions dans des quartiers difficiles ou pour les chercheurs qui se rendent à l'étranger. Il se traduit par des bonifications d'ancienneté en cours de carrière, c'est-à-dire par des avancements plus rapides. De même une bonification de dépaysement pour services rendus hors d'Europe (égale au tiers de la durée des services) existe dans le cadre du code des pensions civiles et militaires de retraite.

Ces mécanismes, qu'ils portent sur des gains d'ancienneté dans le déroulement de la carrière même ou sur des gains pour la retraite, visent à « rémunérer » une difficulté.

En s'inspirant de ces dispositifs pour encourager les mobilités européennes, il s'agirait de donner une traduction concrète à **une priorité politique** et non de compenser des conditions de travail pénibles. Une telle mesure aurait pour effet positif d'encourager les administrations à mieux sélectionner leurs agents prêts à tenter l'expérience, pour retenir principalement les jeunes fonctionnaires à fort potentiel.

V.I.c. Développer les échanges de courte durée sur des missions opérationnelles.

Les administrations sont généralement réticentes à l'idée de laisser leurs meilleurs agents quitter leurs fonctions pour aller exercer à titre temporaire dans une institution internationale ou dans une administration étrangère. Même dans le cadre d'un échange terme à terme, cette réticence se manifeste. Il suffit de considérer les difficultés rencontrées dans le domaine des échanges administratifs franco-allemand pour en avoir une illustration. De tels échanges sont désormais acceptés au ministère des affaires étrangères ou au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie où plusieurs directions se prêtent à l'exercice. Mais ils ne concernent qu'un nombre très limité d'agents.

Il convient certes de continuer à encourager ces échanges de longue durée.

On devrait cependant explorer la possibilité de multiplier les échanges de courte durée et portant sur des domaines opérationnels. Ces mécanismes existent dans le cadre de certains programmes financés par l'Union européenne. Ils visent à favoriser les échanges de bonnes pratiques et surtout à permettre aux fonctionnaires nationaux de connaître leurs homologues européens et de développer ainsi un travail en réseau. Les programmes communautaires sont réservés à des domaines techniques d'intérêt commun, tels que la lutte contre les trafics de stupéfiants, les contrôles aux frontières etc. Ils ne concernent pas nécessairement les hauts fonctionnaires mais au contraire les agents opérationnels.

Il y aurait un intérêt certain à s'inspirer de ces programmes pour multiplier les exercices d'échanges courts (de deux à trois semaines) dans des domaines intéressant plusieurs administrations nationales, comme par exemple la protection des consommateurs et la sécurité des aliments, la gestion du risque industriel etc. L'échange devrait être effectif et se traduire par l'accueil en retour du ou des fonctionnaires étrangers visités.

Les programmes de ce type ne sont guère coûteux dès lors qu'il s'agit de placer en position de mission à l'étranger les fonctionnaires concernés pour une courte durée. Ils sont en revanche complexes à mettre en œuvre car il faut trouver les administrations étrangères intéressées, repérer dans un cadre interministériel les agents susceptibles de bénéficier de l'échange notamment au regard de leurs compétences linguistiques, gérer les calendriers d'échanges et, si l'on souhaite donner un contenu concret à l'opération, organiser la comparaison des méthodes par un ou plusieurs séminaires de travail, voire par l'élaboration finale d'un guide pratique. De tels échanges supposent que la gestion soit confiée à un opérateur responsable non seulement de l'organisation matérielle mais aussi du contenu pédagogique. La rémunération de l'opérateur est difficile à évaluer car elle dépend de l'ampleur donnée aux échanges. Le CEES a une pratique de ces expériences puisqu'il a bénéficié de financements multilatéraux en la matière.

V.I.d. Développer les liens entre les administrations françaises et leurs agents en poste dans les institutions européennes

La présence de fonctionnaires français mis à la disposition des institutions européennes constitue une opportunité dont l'administration française pourrait tirer avantage. Sans qu'il soit question de mettre ces fonctionnaires en difficulté au regard de leurs obligations de loyauté et de discrétion vis-à-vis de l'administration européenne qui les emploie, des voies devraient être imaginées pour renforcer leurs liens avec leur ministère d'origine.

Certains partenaires européens diffusent ainsi un répertoire tenu à jour de leurs nationaux mis à la disposition des institutions (répertoire mis en ligne sur le site du ministère des affaires étrangères par exemple). Cette mesure simple permettrait de renforcer la mise en réseau des administrations nationales avec les institutions européennes.

V.2. Faciliter les passerelles entre les fonctions publiques nationale et européenne :

La fonction publique européenne paraît de plus en plus attractive pour des jeunes à haut potentiel se destinant au service public. S'il est important de favoriser l'accès des ressortissants français à des postes à responsabilité au sein des institutions européennes, il convient également de faciliter les passerelles entre les fonctions publiques nationale et européenne, afin de permettre les retours mais aussi l'accueil de fonctionnaires des institutions dans nos propres administrations.

V.2.a. Ne pas discriminer les fonctionnaires se préparant aux concours des institutions européennes.

Le décret du 14 juin 1985 relatif à la formation professionnelle des fonctionnaires de l'État restreint le champ des actions de formation organisées ou agréées par l'administration en vue de la préparation aux examens et concours administratifs à la perspective d'un changement de grade ou de corps (concours internes). Dès lors, les fonctionnaires qui préparent un concours de la fonction publique communautaire ne semblent pas pouvoir bénéficier des autorisations d'absence prévues au titre de la préparation aux concours nationaux.

En la matière les pratiques des administrations paraissent d'ailleurs très diverses. Plusieurs sont réticentes à encourager leurs agents, de crainte de devoir se séparer de fonctionnaires qui sont souvent de qualité. Il n'est pas rare de voir des fonctionnaires s'inscrire à des préparations sans en informer leur hiérarchie, suivre ces préparations sur leurs temps de congés et assumer personnellement les frais d'inscription.

Les facilités mériteraient donc d'être harmonisées et naturellement étendues aux trois fonctions publiques.

V.2.b. Prévoir des facilités de financement pour les fonctionnaires se préparant aux concours des institutions européennes.

Dans le prolongement de la préconisation précédente, il serait souhaitable de prévoir des facilités de financement pour les agents souhaitant s'inscrire aux préparations aux concours des institutions européennes.

Il est précisé qu'une inscription individuelle aux préparations longues ouvertes par le CEES est d'environ 850 € pour un module de huit sessions d'une journée et demie chacune.

Il est également précisé qu'un département ministériel a la possibilité de passer une convention avec le Centre afin qu'une préparation pour un groupe de fonctionnaires de la même administration soit formé dans le cadre d'une préparation spécifique. Le ministère de l'agriculture a eu recours à cette facilité lorsqu'un concours sur son domaine propre a été ouvert par la Commission. Le coût d'une telle opération est très avantageux et en tout état de cause ne repose pas sur les agents eux mêmes mais sur l'administration.

L'IGPDE accueille de son côté des actions de préparation co-organisée avec le CEES sur des domaines relevant des compétences du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Les agents du ministère n'acquittent pas de droits d'inscription.

Dans les autres cas, à défaut d'une prise en charge par les administrations, on pourrait imaginer un financement interministériel.

V.2.c. Accueillir sous contrat dans les administrations nationales les lauréats des concours des institutions européennes dans l'attente de leur affectation définitive.

Les lauréats aux concours des institutions européennes sont inscrits sur une liste d'aptitude qui leur permet de se porter candidats aux emplois déclarés vacants. Ils n'ont pas un droit automatique d'embauché. L'inscription sur la liste est d'une durée variable, généralement de deux ans.

En attendant leur éventuel recrutement définitif, les lauréats qui ne sont pas déjà fonctionnaires nationaux ni salariés connaissent naturellement des difficultés.

Il y a un intérêt certain pour notre pays non seulement à les aider dans leurs démarches auprès des services européens qui offrent des emplois mais également à les soutenir matériellement. Ce soutien du reste ne serait pas un soutien en pure perte car il contribuerait à **nouer des liens** avec les intéressés, liens qui seraient maintenus dans le courant de la carrière européenne suivante.

Des contrats devraient donc être mis à la disposition de ces lauréats par nos administrations. Le SGCI avait favorisé avec succès cette pratique en 1996 et 1997 lorsqu'un important concours de généralistes avait été ouvert.

V.2.d. Faciliter les doubles carrières nationale et européenne.

Il n'est pas rare désormais de voir des candidats aux concours externe ou interne de l'ENA se préparer simultanément aux concours des institutions européennes. Il n'est pas rare non plus de rencontrer des lauréats aux deux types de concours. Rapidement ces lauréats se trouvent confrontés à un choix de carrière délicat et d'autant plus difficilement acceptable qu'ils sont par ailleurs encouragés à envisager des carrières mobiles, faites de passerelles au sein même de la fonction publique nationale d'une part et entre fonctions publiques nationale et européenne de l'autre.

Or le décret du 16 juillet 2004 relatif à la mobilité et au détachement des fonctionnaires des corps recrutés par la voie de l'ENA n'autorise pas les détachements avant une durée de séjour de deux ans dans lesdits corps.

Il serait souhaitable de prévoir une **dérogation** à cette disposition lorsqu'il s'agit d'un détachement dans une institution européenne afin de ne pas contraindre les intéressés soit à démissionner, soit à demander une disponibilité et donc à suspendre leur carrière nationale.

Il convient cependant de ne pas perdre de vue les préoccupations légitimes des gestionnaires des administrations qui ont la perspective d'accueillir un ancien élève de l'École dans leurs effectifs et qui le voient (provisoirement ?) renoncer. La préconisation suivante constitue un élément de réponse à ces préoccupations.

V.2.e. Encourager l'accueil dans les administrations nationales de fonctionnaires des institutions européennes.

Nos administrations peuvent avoir un intérêt à voir certains de leurs fonctionnaires aller exercer provisoirement leurs fonctions dans une institution européenne. Elles peuvent également (et c'est le cas évoqué au point précédent) être confrontées à une situation de départ sans l'avoir recherchée.

Des fonctionnaires européens, à l'inverse, peuvent souhaiter effectuer un séjour dans l'administration française. Cette dernière bénéficierait du reste largement de l'expérience de ces agents généralement hautement qualifiés.

Afin d'encourager ce type de mobilité, il conviendrait de travailler avec la Commission européenne (mais aussi avec les autres institutions) à la mise en œuvre d'une réciprocité à la fois en matière d'experts nationaux détachés (qui sont en réalité mis à disposition) et en matière de détachements proprement dits. Les ministères pourraient identifier des postes correspondant à différents niveaux de responsabilité au sein des institutions européennes, susceptibles d'être proposés à des fonctionnaires européens.

VI – Permettre un pilotage efficace du plan de formation des fonctionnaires aux question européennes

La plupart des préconisations figurant dans les pages précédentes nécessitent, pour être mises en œuvre, à la fois une *impulsion d'ordre politique* et un *accompagnement technique*. Un certain degré d'incitation paraît indispensable. Mais il convient également de veiller à la définition d'un mécanisme de suivi qui apporte aux administrations concernées l'assistance souhaitée.

VI. 1. Responsabiliser les administrations :

VI.I.a. Faire de l'« européanisation » des administrations un objectif de leur modernisation.

L'objectif de modernisation est désormais inscrit dans les stratégies des administrations qui le déclinent en actions et projets. La construction européenne constitue par ailleurs l'environnement naturel et incontournable de ces mêmes administrations.

La prise en compte de la dimension européenne dans les perspectives de réforme et d'adaptation des administrations paraîtrait pour le moins légitime. La nouvelle Direction générale de la modernisation de l'État désormais rattachée au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, mais dont la vocation reste interministérielle, a pour mission d'orienter les ministères dans l'élaboration de leurs programmes de modernisation et d'en assurer le suivi ¹².

Il devrait être demandé à cette direction générale d'intégrer l'exigence d'européanisation dans les feuilles de route (ou dans ce qui en tiendra lieu) qu'elle adressera aux administrations. Cette exigence devrait, en tout état de cause, comporter des considérations relatives à la formation aux questions européennes, cette formation étant un élément central de l'effort d'européanisation ¹³.

L'impulsion donnée par la DGME en la matière ne manquerait pas d'être comprise comme l'affichage d'une priorité de nature politique.

VI.I.b. Assigner aux responsables des administrations des objectifs en termes d'européanisation.

La mise en œuvre de la préconisation précédente devrait conduire à insister sur la *responsabilité propres des dirigeants des administrations* ou des services administratifs, qu'ils soient directeurs d'administration centrale ¹⁴, préfets, ou autres.

La gestion par la performance conduit déjà, de manière assez largement répandue, à assigner aux cadres dirigeants des objectifs annuels ou pluriannuels et à en évaluer les résultats. Au nombre de ces objectifs devrait figurer l'européanisation des services, étant entendu que cette européanisation peut être obtenue par tous

¹² Le décret du 30 décembre 2005 portant création de la direction précise en son article 3 que la DGME « assiste les ministères dans l'élaboration de leur stratégie de modernisation. Elle en suit et en évalue la mise en oeuvre. Elle coordonne des audits de modernisation conduits dans les administrations de l'État en vue notamment de la préparation et de la mise en oeuvre des contrats pluriannuels de performance.

Elle concourt à l'adaptation de l'organisation des administrations de l'État pour tenir compte de l'évolution de leurs missions et de leurs modes de gestion. »

¹³ Le même article 3 prévoit que « La direction générale de la modernisation de l'État coordonne et anime, en liaison avec les administrations de l'État, les actions de communication et de formation dans le domaine de la modernisation de l'État. »

¹⁴ Les emplois de directeurs ou directeurs généraux d'administration centrale sont au nombre de 170.

moyens jugés utiles et par toutes initiatives adaptées à la réalité de la structure administrative en cause : formation des personnels, échanges de fonctionnaires, accueil de stagiaires européens, facilités données pour la préparation aux concours des institutions européennes, encouragements aux agents souhaitant devenir END...

La logique de cette responsabilisation voudrait qu'un lien soit établi avec la **modulation des primes**, lorsqu'une telle modulation est déjà pratiquée, en attendant la généralisation réglementaire d'un tel système ¹⁵.

VI.I.c. Créer des instruments de suivi d'activité européenne dans les administrations

Afin d'évaluer la pertinence et l'efficacité des décisions prises et des orientations arrêtées conformément à la précédente préconisation, il est important de disposer d'outils de mesure et de suivi.

C'est pourquoi il est proposé de créer un instrument de « suivi d'activité européenne » au sein des structures chargées de la gestion des ressources humaines qui permette d'avoir une réelle visibilité sur l'existant et d'intégrer les prévisions dans la gestion de ces ressources : nombre END, d'agents détachés dans des institutions européennes, de fonctionnaires préparant les concours de ces institutions, de journées d'expertise dans les comités ou groupes de travail dans les instances européennes, de journées de formation sur les questions européennes ...

VI.I.d. Généraliser les « correspondants Europe » dans les administrations.

De nombreuses administrations perçoivent l'intérêt qui est le leur de disposer en leur sein d'un réseau de correspondants ou de référents Europe, placés au plus près des services et éventuellement coordonnés soit par une délégation soit par une mission aux affaires européennes, soit même par le secrétariat général. Le ministère de la Santé et des solidarités par exemple a mis en place un tel système. La Ville de Paris en a eu le projet.

Il serait sans aucun doute nécessaire d'encourager la généralisation de tels correspondants qui seraient les relais pour la mise en œuvre du « Plan de formation et de soutien aux carrières européennes ». Ils assureraient, en étant les intermédiaires entre les directions des ressources humaines et les services eux-mêmes, le suivi des actions de formation, celui des échanges de fonctionnaires, des départs et des retours des END etc.

VI.I.e. Proposer aux représentants des personnels une action de sensibilisation aux enjeux européens et à la nécessité d'une formation adéquate.

Les plans de formation font généralement l'objet d'une approbation dans les instances de concertation, et cela à différents échelons.

Il serait de bonne gestion, afin de sensibiliser les représentants des personnels qui siègent dans ces diverses instances, de leur proposer des actions spécifiques, portant à la fois sur les enjeux de la construction européenne, sur les conséquences de ces enjeux pour notre pays et sur les implications sur l'activité des administrations nationales.

Cette action de sensibilisation devrait prendre en particulier la forme d'un déplacement auprès des institutions européennes.

Il appartiendrait à chaque administration de déterminer, en fonction de ses spécificités et de ses contraintes, les modalités d'une telle action. L'assistance extérieure d'un opérateur spécialisé serait apportée en tant que de besoin.

¹⁵ Un décret devrait prochainement généraliser la rémunération à la performance des directeurs dans une marge maximale de 20% du traitement global.

VI.2. Faciliter l'activité des opérateurs de formation :

VI.2.a. Sensibiliser le Réseau des écoles de service public (RESP) à la formation aux questions européennes.

La réussite d'un plan ambitieux de formation aux questions européennes passe par la mobilisation des acteurs concernés et par *l'appropriation des objectifs*.

Une grande majorité des acteurs responsables en matière de formation sont réunis dans une structure informelle qui a déjà acquis de solides méthodes de travail et qui a vocation à favoriser la réflexion sur les sujets d'intérêt commun : le Réseau des écoles de service public (RESP).

Ce réseau a le mérite de réunir les partenaires des trois fonctions publiques.

Il serait très utile d'encourager la mise en place rapide, en son sein, d'un **groupe de travail** sur la formation aux questions européennes qui traiterait des aspects pédagogiques et prendrait en considération les spécificités propres à chaque fonction publique et propres à chaque établissement.

Il serait également souhaitable d'envisager une **conférence annuelle inter-fonctions publiques** à laquelle seraient associées les structures régionales (délégations du CNFPT, ENACT, délégations interdépartementales à la formation, relais régionaux de PANFH etc.).

VI.2.b. Développer au CEES les fonctions de conseil et d'ingénierie au service des autres établissements.

La vocation naturelle du CEES n'est pas de se transformer en une « école » aussi spécialisée soit-elle mais bien plutôt d'aider au développement de l'offre de formation aux questions européennes des différentes écoles et services de formation continue des trois fonctions publiques.

Le CEES devrait pouvoir être associé au processus d'élaboration des programmes des différentes écoles de la fonction publique, en amont comme en aval (évaluation, réflexion, conception des maquettes). Il pourrait ainsi proposer des améliorations et innovations, activer son réseau d'intervenants ... Cette offre de conseil serait évidemment modulable en fonction des besoins.

Le Centre devrait également participer à l'élaboration des catalogues de formation continue des administrations ou des établissements, au moins pour en vérifier la pertinence et la qualité.

Ce rôle de conseil devrait naturellement être rémunéré en tant que tel. Une journée d'expertise est estimée à près de 850 € auxquels il convient d'ajouter les frais de transport et de séjour de l'expert. Il conviendra de déterminer les modalités de prise en charge de cette rémunération : dotation de subvention au budget du Centre, financement sur un budget interministériel spécifique ou facturation aux établissements bénéficiaires ?

VI.2.c. Multiplier les actions de formation de formateurs aux questions européennes.

La mise en œuvre du plan de formation implique de se doter des moyens humains de démultiplier, en tant que de besoin, les formations. Il convient donc d'aider à la constitution de réseaux internes de formateurs, en les coordonnant et en les alimentant. Ces réseaux devraient être également régionalisés.

Après identification des formateurs potentiels, il sera nécessaire de les former ou de les perfectionner, à la fois dans une perspective généraliste et spécialisée.

La formation des formateurs devra s'accompagner de la fourniture de matériels pédagogiques adéquats et d'une familiarisation à ces matériels (mallettes pédagogiques, conducteurs, livrets du formateur, livrets du stagiaire, exercices, outils en ligne d'actualisation et de conseil pédagogique).

L'IGPDE et le CEES ont déjà une solide expérience en ce domaine et pourraient devenir les opérateurs utiles. Un séminaire de formation de formateurs est estimé à 20 000 €.

VI.2.d. Assurer un contrôle de qualité des formations à l'Europe dispensées.

L'offre de formation continue en matière européenne est multiple. Les opérateurs auxquels ont recours les administrations et établissements sont également divers et pas nécessairement appelés en raison d'une compétence affirmée mais plutôt pour leur proximité ou leur disponibilité.

Certains catalogues de formation font ainsi apparaître des thèmes dépassés, aux formulations incertaines ou inappropriées. Les intervenants ne sont pas nécessairement au fait des récentes évolutions dans le domaine etc.

Un mécanisme de vérification de qualité, sinon de « labellisation » ou de « certification », serait souhaitable. La responsabilité pourrait en être confiée à un ou plusieurs centres disposant de l'expertise nécessaire. Il devrait être organisé sous la forme d'un dialogue ou d'un échange entre ces centres d'une part et l'administration ou l'établissement concernés d'autre part.

VI.2.e. Mutualiser les ressources disponibles en matière d'intervenants.

Une des difficultés majeures auxquelles se heurtent les responsables d'offre de formation en matière européenne est le choix des intervenants qualifiés. Dès lors que l'accent est mis sur une formation de nature non académique, il est extrêmement délicat de trouver en temps voulu les personnes disposant de l'expertise opérationnelle. La question de la disponibilité des intervenants, appelés en raison de leurs fonctions à refuser à s'engager en avance ou à se désister en dernière minute, reste la plus lourde à gérer.

Les structures pour lesquelles les questions européennes ne sont pas au cœur de leur activité et qui sont implantées dans un environnement où le vivier « européen » est peu fourni connaissent de réelles difficultés, qui contrarient souvent leur volonté de développer la matière.

Il conviendrait donc d'aider ces structures par une mutualisation des intervenants.

Un lien pourrait à cet effet être assuré avec la **base de données** qui est en voie de création et qui figure au nombre des mesures du plan de formation et de soutien aux carrières européennes. Cet outil est en effet supposé recenser les agents disposant d'une expérience européenne. Il importerait en premier lieu d'en adapter les spécifications afin d'en permettre un usage à des fins pédagogiques : signaler les agents acceptant d'intervenir dans des actions de formation, leurs domaines de spécialisation, leurs expériences antérieures en matière de formation etc.

Les modalités d'accès et d'utilisation devront naturellement être précisées : consultations directes ou à travers un opérateur à déterminer ?

VI.3. Suivre l'ensemble du processus et assurer son financement :

VI.3.a. Créer auprès du Premier ministre une mission interministérielle.

La multiplicité et la variété des mesures susceptibles d'être retenues dans le cadre du Plan de formation et de soutien aux carrières européennes ainsi que la diversité des opérateurs, administrations, établissements ou structures de formation éventuellement concernés par ce plan justifient qu'un pilotage général soit prévu.

La structure de pilotage éventuellement retenue doit pouvoir être jugée **légitime** par les trois fonctions publiques et l'ensemble des parties prenantes. C'est pourquoi il est proposé, quelle qu'en soit la forme, de la rattacher directement au Premier ministre. Il est également proposé de lui donner une durée de vie relativement courte afin

d'en accentuer le caractère directement **opérationnel**. Deux ans, éventuellement prorogeable, semble une durée satisfaisante.

La structure devrait rester **souple** et ne comprendre qu'un nombre très limité de collaborateurs, représentants des trois fonctions publiques. En tout état de cause il serait utile de disposer d'un représentant de la direction de la coopération européenne du ministère des affaires étrangères, d'un représentant de la DGAFP, d'un autre du CNFPT ainsi que d'un représentant de la fonction publique hospitalière.

A ce stade, il ne semble pas nécessaire de prévoir pour cette équipe une occupation à temps plein. Les intéressés pourraient continuer à exercer leurs fonctions dans leurs administrations d'origine.

L'équipe aurait pour mission d'assurer un examen des préconisations, de présenter les décisions à l'arbitrage, de suivre la mise en œuvre dans un cadre interministériel par les opérateurs responsables, et éventuellement d'assurer le financement de certains des projets retenus s'il était décidé de lui laisser la disposition d'une enveloppe de crédits (voir point suivant).

Cette structure pourrait suivre en outre l'avancée des autres aspects du Plan, notamment pour l'affectation des lauréats des concours des institutions européennes en attendant leur nomination, pour l'avancement des travaux relatifs à la base de données recensant les agents disposant d'une expérience européenne, ...

VI.3.b. Prévoir un financement du plan

Les mesures proposées dans le présent chapitre n'ont pas toutes pu faire l'objet d'un chiffrage précis, faute d'une expertise suffisante et approfondie. L'incidence financière de certaines modifications réglementaires ou de certaines innovations à introduire dans les épreuves des concours ou dans la scolarité initiale n'a pu en particulier être appréciée.

D'autres préconisations donnent lieu en revanche à une estimation, qu'il conviendra bien entendu d'affiner. Certaines décisions pourront aisément rester à la charge des administrations concernées. Certaines autres, à l'inverse, dont la finalité est de mettre à la disposition des administrations des outils communs, devraient faire l'objet d'un financement spécifique interministériel.

Ce besoin de financement peut être estimé pour la première année entre 600 000 € et 800 000 €, du moins si l'ensemble des projets devait être mis en œuvre simultanément. De 300 000 € à 400 000 € pourraient être nécessaires la deuxième année.

Quelques projets doivent pouvoir être financés et remboursés par les opérateurs bénéficiaires.

Par ailleurs il conviendrait d'explorer les possibilités d'obtenir une **subvention européenne**. Divers programmes communautaires sont destinés à encourager la promotion de l'idée européenne. Le plan de formation et de soutien aux carrières européennes devrait, par son ambition et sa portée, pouvoir être valorisé dans cette perspective.

Le programme intitulé « promotion de la citoyenneté européenne active » pourrait fournir un cadre approprié. Toutefois les subventions versées par ce programme sont des subventions de fonctionnement destinées à soutenir des programmes permanents mis en œuvre par des organismes (publics ou privés) à but non lucratifs. Le CEES reçoit déjà une subvention annuelle sur ce programme. Il conviendrait donc d'examiner les moyens de faire porter certains projets par quelques établissements.

Récapitulatif des préconisations

	I – ADAPTER LE RECRUTEMENT DES FONCTIONNAIRES À L’OBJECTIF DE HAUTE MAÎTRISE DES QUESTIONS EUROPÉENNES.
	<i>I.1. Prendre en compte les besoins en matière linguistique :</i>
1	I.1.a. Inscrire au moins une épreuve obligatoire portant sur la connaissance d'une langue vivante dans les concours qui ne la prévoient pas.
2	I.1.b. S'assurer d'une connaissance satisfaisante de l'anglais par les futurs hauts fonctionnaires de l'État.
	<i>I.2. Valoriser les connaissances européennes :</i>
3	I.2.a. Individualiser dans certains concours une épreuve obligatoire sur les questions européennes.
4	I.2.b. Créer à l'ENA et dans les IRA, à l'INET et dans les ENACT, un quatrième concours visant à valoriser un cursus de formation européenne antérieur.
5	I.2.c. Créer une voie de recrutement pour accueillir dans la fonction publique des professionnels hautement qualifiés dans le domaine européen.
6	I.2.d. Modifier, pour y intégrer les questions européennes, les épreuves des concours et examens professionnels autorisant les promotions de grades et les changements de corps administratifs.
	II – RENFORCER LA FORMATION INITIALE DES FONCTIONNAIRES EN MATIÈRE EUROPÉENNE.
	<i>II.1. Accorder une place spécifique aux questions européennes dans la scolarité :</i>
7	II.1.a. Renforcer la dimension européenne dans la scolarité des élèves administrateurs de l'INET.
8	II.1.b. Harmoniser la formation aux questions européennes dans les IRA
9	III.2.c. Créer un module spécifique consacré à la maîtrise des réseaux d'influence.
10	II.1.d. Permettre aux enseignants d'appréhender les enjeux européens
	<i>II.2. Donner un contenu pratique à renseignement des questions européennes :</i>
11	II.2.a. Inscrire les exercices pédagogiques dans une perspective professionnelle
12	II.2.b. Mieux associer l'enseignement des langues vivantes étrangères à celui des questions européennes
13	II.2.c. Resserrer l'éventail des langues proposées en cours de scolarité autour des principales langues de l'Union européenne
14	II.2.d. Prévoir à l'ENA l'évaluation d'une matière relevant de la scolarité par une épreuve en anglais
15	II.2.e. Développer la pratique des stages dans les structures administratives en liaison avec les institutions européennes
16	II.2.f. Développer la pratique du voyage d'études court dans un pays de l'Union européenne pendant la scolarité
	III – DIVERSIFIER L’OFFRE DE FORMATION PERMANENTE EN MATIÈRE EUROPÉENNE.
	<i>III.1. Créer des outils pédagogiques en ligne :</i>
17	III.1.a. Créer une « bibliothèque » en ligne destinée à faciliter l'acquisition des connaissances fondamentales
18	III.1.b. Créer une série de mallettes pédagogiques en ligne ou sur support électronique pour une formation de base aux questions européennes
19	III.1.c. Constituer une bibliothèque de cas pratiques en ligne pour une formation approfondie aux questions européennes
20	III.1.d. Créer un instrument de veille en ligne sur les politiques européennes

	III.2. Développer des produits pédagogiques mieux adaptés
21	III.2.a. Élaborer un manuel des procédures à l'usage des fonctionnaires affectés nouvellement sur un poste traitant de questions européennes.
22	III.2.b. Favoriser la formule des « Ateliers Europe » pour les agents affectés dans des emplois en relation directe avec les institutions européennes et internationales.
23	III.2.c. Créer un module spécifique consacré à la maîtrise des réseaux d'influence.
24	III.2.d. Créer à l'ENA - CEES un nouveau Cycle court spécialisé d'administration publique consacrée aux questions européennes.
25	III.2.e. Créer à l'ENA - CEES un cycle international d'administration publique « Europe ».
26	III.2.f. Mettre en place un cycle supérieur d'administration comparée.
27	III.2.g. Organiser une préparation spécifique dans la perspective de la prochaine Présidence française du Conseil de l'Union européenne.
	III.3. Encourager la préparation aux concours de recrutement des institutions européennes
28	III.3.a. Améliorer les outils de préparation
29	• ii - La création d'un module de formation à distance :
30	III.3.b. Développer un réseau d'établissements ouverts à la préparation aux concours des institutions européennes.
	IV – MIEUX FAIRE CONNAÎTRE L'OFFRE DE FORMATION AUX QUESTIONS EUROPÉENNES ET L'INTÉGRER DANS UN PARCOURS PROFESSIONNEL.
	IV.1. Faire connaître l'offre de formation aux questions européennes :
31	IV.1.a. Assurer la centralisation des offres diverses sur un site unique facilement accessible.
32	IV.1.b. Diffuser l'information relative aux concours des institutions européennes.
	IV.2. Encourager la demande de formation aux questions européennes par des mesures incitatives :
33	IV.2.a. Constituer un référentiel de compétences en matière européenne.
34	IV.2.b. Intégrer la dimension européenne dans les référentiels métiers.
35	IV.2.c. Valoriser au titre de la mobilité statutaire des administrateurs civils le passage dans des formations européennes longues.
36	IV.2.d. Bonifier le « droit individuel à la formation » en cas de formation aux questions européennes.
	IV.3. Prévoir des étapes obligatoires de formation aux questions européennes :
37	IV.3.a. Accompagner les nominations aux emplois de commandement de la fonction publique de l'État par des actions de formation à l'Europe spécifiques.
38	IV.3.b. Accompagner l'accès aux emplois de chefs de bureau par des séjours de formation de courte durée dans un autre État membre.
39	IV.3.c. Accompagner les affectations sur des emplois à forte résonance européenne par des actions de formation spécifiques ou préparer de futures affectations en vue de constituer des viviers de

	fonctionnaires spécialisés.
	V – ENCOURAGER ET FACILITER LA MOBILITÉ ET LES ÉCHANGES DE FONCTIONNAIRES
	<i>V.1. Encourager les départs temporaires de fonctionnaires :</i>
40	V.1.a. Renforcer la politique d'emploi des experts nationaux détachés.
41	V.1.b. Valoriser les mobilités effectuées dans un cadre européen.
42	V.1.c. Développer les échanges de courte durée sur des missions opérationnelles.
43	V.1.d. Développer les liens entre les administrations françaises et leurs agents en poste dans les institutions européennes
	<i>V.2. Faciliter les passerelles entre les fonctions publiques nationale et européenne :</i>
44	V.2.a. Ne pas discriminer les fonctionnaires se préparant aux concours des institutions européennes.
45	V.1.b. Valoriser les mobilités effectuées dans un cadre européen.
46	V.2.c. Accueillir sous contrat dans les administrations nationales les lauréats des concours des institutions européennes dans l'attente de leur affectation définitive.
47	V.2.d. Faciliter les doubles carrières nationale et européenne.
48	V.2.e. Encourager l'accueil dans les administrations nationales de fonctionnaires des institutions européennes.
	VI – PERMETTRE UN PILOTAGE EFFICACE DU PLAN DE FORMATION DES FONCTIONNAIRES AUX QUESTION EUROPÉENNES
	<i>VI. 1. Responsabiliser les administrations :</i>
49	V.1.a. Renforcer la politique d'emploi des experts nationaux détachés.
50	VI.1.b. Assigner aux responsables des administrations des objectifs en termes d'eupéanisation.
51	VI.1.c. Créer des instruments de suivi d'activité européenne dans les administrations
52	VI.1.d. Généraliser les « correspondants Europe » dans les administrations.
53	VI.1.e. Proposer aux représentants des personnels une action de sensibilisation aux enjeux européens et à la nécessité d'une formation adéquate.
	<i>VI.2. Faciliter l'activité des opérateurs de formation :</i>
54	VI.2.a. Sensibiliser le Réseau des écoles de service public (RESP) à la formation aux questions européennes.
55	VI.2.b. Développer au CEES les fonctions de conseil et d'ingénierie au service des autres établissements.
56	VI.2.c. Multiplier les actions de formation de formateurs aux questions européennes.
57	VI.2.d. Assurer un contrôle de qualité des formations à l'Europe dispensées.
58	VI.2.e. Mutualiser les ressources disponibles en matière d'intervenants.
	<i>VI.3. Suivre l'ensemble du processus et assurer son financement :</i>
59	VI.3.a. Créer auprès du Premier ministre une mission interministérielle.
60	VI.3.b. Prévoir un financement du plan

Annexe 1 – Lettre de mission

Liberté Égalité Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE

DES

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

La Ministre déléguée aux Affaires européennes

MINISTÈRE DE LA

FONCTION PUBLIQUE

Le Ministre

SdG/ib

Paris, le 21 décembre. 2005

Monsieur le Directeur Général,

Lors du Comité interministériel sur l'Europe du 19 décembre 2005, le Premier Ministre a validé le Plan de formation et de soutien aux carrières européennes que nous lui avons présenté. Vous en trouverez une copie ci-joint.

Parmi les mesures de ce plan figure l'effort prioritaire qu'il convient de consacrer à la formation aux enjeux européens des fonctionnaires et agents publics, qu'ils soient ou non affectés dans des secteurs à dimension européenne.

Monsieur Ralph DASSA

Directeur général de l'Institut de la gestion publique et du développement économique

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

20 Allée Georges Pompidou

94306 Vincennes Cedex

Compte tenu de votre expertise dans ce domaine, et avec l'accord du ministre de tutelle de votre établissement, nous avons décidé de vous confier une mission de réflexion préalable à la mise en œuvre de cette action au sein de la Fonction publique.

Vous voudrez bien procéder au recueil le plus exhaustif possible des formations existantes en matière européenne, quels qu'en soient les objectifs (formation initiale, formation continue) ou les modalités (enseignements théoriques, ateliers, stages, voyages d'étude).

De la même manière, vous voudrez bien dresser l'inventaire des épreuves de questions européennes aux concours d'accès à la fonction publique pour des emplois de catégorie A.

Il vous appartiendra ensuite de formuler un ensemble de propositions concrètes pour renforcer ce dispositif de formation et d'évaluation. Vous veillerez à prévoir les phasages budgétaires et les outils de suivi correspondants.

Vous pourrez vous faire communiquer toute information relative à votre mission par les différents départements ministériels ou établissement de formation que vous jugerez utile de solliciter. Vous disposerez de l'appui de la direction générale de l'administration et de la fonction publique du ministère de la fonction publique et de la direction de la coopération européenne du ministère des affaires étrangères.

Vous réaliserez des points réguliers de l'avancement de votre mission qui durera trois mois à compter du 1^{er} janvier 2006.

Nous vous remercions de votre collaboration et vous prions de croire, Monsieur le Directeur Général, en l'assurance de notre considération.

Catherine COLONNA Chris/an JACOB

Annexe 2 – Liste des personnes rencontrées

(par ordre alphabétique)

Françoise CAMET, directrice de la recherche et de la formation permanente à l'École nationale d'administration (ENA)

Jacques CHARLOT, directeur général du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

Philippe CLERGEOT, chargé du projet de répertoire interministériel des métiers de l'État, à l'Observatoire de l'emploi public

Gilles DA COSTA, directeur général adjoint du CNFPT, directeur de l'Institut national des études territoriales (INET)

Pierre COURAL, chef du bureau du recrutement et de la formation à la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)

Antoine DURRLEMAN, directeur de l'École nationale d'administration (ENA)

Florence FERRARI, chef de secteur au Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)

André GIANNECHINI, chef de la mission des affaires européennes et internationales à la DGAFP

Serge GUILLON, secrétaire général adjoint au Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)

Antoine GODBERT, chargé de mission sur l'encadrement supérieur à la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)

Jacques HARDY, directeur de l'École nationale de la santé publique (ENSP)

Didier HUE, contrôleur général, chargé de mission sur la formation au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Jean-Pierre JOURDAIN, sous-directeur de la gestion des ressources humaines à la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)

Tristan LECOQ, conseiller du Premier ministre pour l'éducation nationale, l'enseignement supérieur et la recherche

François-Gilles LE THEULE, directeur du Centre des études européennes de Strasbourg (CEES)

Dorothee MEYER, coordinatrice pédagogique du CEES, et l'équipe des responsables de formation du Centre

Frank MORD ACQ, directeur général de la modernisation de l'État (DGME) au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Gérard PARDIN1, chef de la division Intelligence économique à l'Institut national des hautes études de sécurité (INFIES)

Michel PASTOR, chef de l'inspection générale du CNFPT

Paul PENY, directeur général de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)

Michel PINAULDT, préfet, chargé d'une mission sur la formation de l'encadrement supérieur au ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

Pascal PONSART - PONSART, chargé de mission à la direction générale de l'administration et de la fonction publique

Patrick de ROUSIERS, Général de division aérienne, État-Major des Armées, ministère de la défense

Dominique SCHMITT, directeur général des collectivités locales au ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire (DGCL)

Philippe SETTON, sous-directeur à la direction de la coopération européenne au ministère des affaires étrangères

Arnaud TEYSSIER, directeur du Centre d'études et de prospective du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, président de l'association des anciens élèves de l'ENA

Danielle TOUPILLIER, chef de service à la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins

Michel YAHIEL, directeur des ressources humaines de la Ville de Paris

Annexe 3 – Écoles et établissements ayant répondu au questionnaire

- Collège interarmées de défense
- École de l'Air et École militaire de F Air
- École militaire supérieure d'administration et de management de Montpellier
- École des mines de Douai
- École des mines de Paris
- École nationale des douanes de Tourcoing
- École nationale du génie rural, des eaux et des forêts
- École nationale des impôts de Clermont-Ferrand
- École nationale de la magistrature de Bordeaux
- École nationale de la santé publique de Rennes
- École nationale supérieure des mines de Paris
- École nationale supérieure de la police
- École nationale supérieure de sécurité sociale de Saint Etienne
- École nationale supérieure de techniques avancées
- École nationale du trésor public de Noisiel
- École nationale des services vétérinaires
- École navale
- École des officiers de la gendarmerie nationale
- École spéciale militaire et École militaire interarmes
- École supérieure de l'éducation nationale
- Institut de formation de l'environnement
- Institut national du travail, de l'emploi et de professionnelle
- Institut régional d'administration de Bastia
- Institut régional d'administration de Lille
- Institut régional d'administration de Lyon
- Institut régional d'administration de Metz
- Institut régional d'administration de Nantes