

De l'ENA à l'INSP : réformer le recrutement et la formation de la haute fonction publique

par

■ **Maryvonne Le Brignonen** ■

Directrice de l'Institut national du service public (INSP)

En bref

Le remplacement de l'ENA par l'INSP fait partie d'une réforme du recrutement et de la formation de la haute fonction publique, qui comprend aussi la fusion des corps préfectoral, diplomatique et d'inspections générales, ainsi que la modification du recrutement. En effet, ce ne sont plus les élèves qui choisissent leurs corps selon leur classement : un appariement entre les profils et souhaits des élèves et les besoins des employeurs est mis en place, avec primauté aux besoins des employeurs. Maryvonne Le Brignonen explique comment l'INSP réinvente l'ENA pour diversifier les recrutements, rénover le cursus d'enseignement avec une suppression du classement, développer la formation continue et la recherche, et rayonner au niveau international. Elle aborde également les impacts attendus de ces transformations sur le fonctionnement de l'État, sur le profil des hauts fonctionnaires et leurs trajectoires, ou encore sur l'attractivité du service public.

Compte rendu rédigé par Yann Verdo
Séminaire animé par Michel Berry

L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse les comptes rendus, les idées restant de la seule responsabilité de leurs auteurs. Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.

Parrains & partenaires de l'École de Paris du management :

Algoé¹ • Chaire etilab • Chaire Mines urbaines • Chaire Phénix – Grandes entreprises d'avenir • ENGIE • Groupe BPCE • GRTgaz • Holding 6-24 • IdVectoR² • L'Oréal • La Fabrique de l'industrie • Mines Paris – PSL • RATP • Université Mohammed VI Polytechnique • UIMM • Ylios³

1. pour le séminaire Vie des affaires / 2. pour le séminaire Management de l'innovation

J'ai été nommée préfiguratrice de l'Institut national du service public (INSP) et directrice de l'École nationale d'administration (ENA) le 6 décembre 2021, soit juste avant la disparition de cette dernière, qui a cessé d'exister le 31 de ce même mois. Comme j'ai coutume de le dire, l'INSP n'a que deux années d'existence, mais soixante-dix-huit ans d'histoire : une façon de souligner qu'il a bel et bien *succédé* à l'ENA, dont il a repris les compétences et les missions, en en ajoutant d'autres, notamment celle d'assurer aux cadres supérieurs et dirigeants de l'État une formation continue tout au long de leur carrière.

Création de l'INSP : mise en perspective et contexte

La création de l'INSP, actée par l'ordonnance du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État, ne constitue pas un fait isolé. Elle représente le troisième étage d'une fusée, dont le premier a été la création d'un unique corps interministériel des administrateurs de l'État, venu se substituer aux anciens corps existants : les préfets, les conseillers des affaires étrangères, les membres des différentes Inspections générales (finances, affaires sociales, éducation, etc.). Le deuxième étage a été la création d'une Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE), confiée à Émilie Piette. À la DIESE, ont échoué deux objectifs principaux : d'une part, organiser, à l'échelon interministériel, des revues de cadres, afin de constituer des viviers – notamment de jeunes “hauts potentiels” que chacun des départements ministériels pourrait avoir la tentation de garder pour soi ; d'autre part, mettre en place, à destination de ces publics, des formations continues, qu'il s'agisse de formations managériales ou portant sur des sujets de fond.

Dans cet ensemble, l'INSP se veut le bras armé de la réforme de juin 2021. Quand je disais à l'instant que l'INSP a repris les compétences et missions de l'ENA, je faisais bien entendu référence tout à la fois au concours d'entrée et à la formation initiale, dispensée à des promotions caractérisées par une forte proportion (entre un quart et un tiers) d'étudiants étrangers, bien souvent hauts fonctionnaires dans leur pays d'origine. À cette formation initiale s'ajoute désormais la formation continue, assurée par un réseau constitué d'une vingtaine d'écoles et d'organismes de formation que coordonne et pilote l'INSP.

Naturellement, cette transformation s'accompagne d'une profonde évolution de la pédagogie et des enseignements. L'ENA, créée en 1945 par le général de Gaulle, s'était construite sur le modèle de la formation par les pairs : les enseignants étaient eux-mêmes, dans leur immense majorité, des hauts fonctionnaires, d'où les reproches de “reproduction de la pensée” qu'on a pu adresser à l'École. Nous avons très largement diversifié ce corps enseignant, notamment en y intégrant nombre d'enseignants-chercheurs pour rapprocher la haute fonction publique des milieux académiques. Cette place accrue faite à la recherche et à la science est essentielle. L'une des nouvelles compétences que nous souhaitons voir nos étudiants acquérir consiste d'ailleurs à être capable de mettre la recherche scientifique au service de l'action publique.

Quand j'ai été nommée à la tête de l'ENA, un petit mois avant sa fermeture, j'ai trouvé une maison à terre. Elle était portée aux nues à l'étranger, mais détestée en France, et avait été mise à très rude épreuve au cours des deux ou trois années précédentes ! Sa suppression avait été annoncée une première fois par le président Macron en avril 2019, mais sans dire par quoi elle serait remplacée. Pendant deux ans, les agents sont restés dans l'incertitude de leur sort et ont vu l'institution qu'ils servaient subir un feu roulant de critiques, jusqu'à ce que, en avril 2021, le président, lors d'un discours devant les cadres de la fonction publique, annonce à nouveau la disparition de l'ENA et, cette fois, la création du nouvel INSP. Alors seulement, décrets et textes se sont enchaînés à vive allure. La transformation en interne de cette maison, que le précédent directeur avait quittée dès l'été 2021, a donc constitué pour mon équipe et moi (j'ai largement renouvelé le comité de direction), un gros enjeu managérial. J'avais moi-même été étudiante à l'ENA une quinzaine d'années auparavant (promotion Émile-Zola, 2007), je connaissais donc ces agents. Nous nous sommes mis en “mode projet”, comme je l'avais

fait pour la mise en place du prélèvement à la source, quand j'étais à la direction générale des finances publiques. Mais le temps nous était compté et la pression politique était très forte.

Une feuille de route en cinq points

La feuille de route que m'avait remise le Premier ministre de l'époque, Jean Castex, comportait cinq points : la diversification des étudiants (tant au niveau de leurs origines sociales que géographiques, ou de leur parcours académique), la rénovation de la formation initiale, l'instauration d'une formation continue, le rapprochement avec le monde de la recherche et le rayonnement international.

Une refonte en profondeur

Le premier de ces cinq points s'est notamment traduit par une refonte des concours, refonte qui va devenir effective à compter de septembre 2024. Les concours laisseront une plus grande place à l'oral et à la mise en situation des candidats, pour jauger notamment leur aptitude à coopérer entre eux, mais exigeront aussi un niveau minimal éliminatoire d'anglais, devenu indispensable à Bruxelles et ailleurs ! Il y aura également deux nouvelles épreuves écrites, l'une sur la transition écologique, l'autre sur la transition numérique. Nous avons aussi voulu pérenniser le concours externe réservé aux titulaires d'un doctorat. C'est l'une des spécificités et peut-être l'une des faiblesses de la haute Administration française : on y compte bien trop peu de docteurs, par comparaison avec les hautes administrations de nos voisins européens où ils sont légion. Cela peut être un frein dans la carrière de nos cadres : à Bruxelles, où se côtoient tant de hauts fonctionnaires docteurs, l'absence de doctorat peut constituer un handicap pour accéder à certains postes.

Le deuxième point de la feuille de route a consisté, pour moi, à faire vivre le tronc commun conçu en pleine pandémie de Covid-19 et que l'INSP met en œuvre avec la participation d'une vingtaine d'écoles et d'organismes de formation, d'AgroParisTech à l'Institut national du patrimoine. Ce tronc commun est riche de 6 modules thématiques (Valeurs de la République et principes du service public; Transition écologique; Transition numérique; Inégalités et pauvreté; Rapports à la science; Sécurité, défense et renseignement) et de 120 heures de formation. Par ailleurs, le classement de sortie a été supprimé, changement décisif rendu possible par la création d'un unique corps des administrateurs de l'État, assurant à tous le même statut et la même grille de revenus. Ainsi, le premier poste obtenu à la sortie de l'INSP n'est plus qu'un premier poste ! Nous avons d'ailleurs beaucoup retravaillé le système d'appariement entre les besoins des employeurs que sont les ministères et les souhaits des étudiants.

Deux maîtres mots : individualisation et professionnalisation

L'individualisation des parcours de nos étudiants, que nous encourageons autant que faire se peut à développer une pensée personnelle, est un axe fort de ce nouveau cursus de formation initiale : nous ne voulons plus, au nom de quelque obsession égalitariste, traiter uniformément des étudiants venus d'horizons très différents. Cette individualisation se construit notamment à travers les expériences de terrain, auxquelles nous avons souhaité donner la plus large place possible dans la limite des vingt-quatre petits mois que dure le cursus. Le stage international et le stage en préfecture, dit "stage territoire et entreprise", ont été conservés, quoique légèrement raccourcis, respectivement à quatorze et dix-neuf semaines. Néanmoins, ce contact avec le terrain passe aussi, au-delà des stages, par des missions confiées à nos étudiants en administration centrale ou au plus près du public – que ce soit dans les mairies, les bibliothèques municipales, etc. –, auxquelles s'ajoute une "mission d'ouverture" d'une durée de huit semaines et en lien avec la majeure choisie par l'étudiant.

Si l'individualisation des parcours est l'une des deux jambes du nouveau cursus de formation initiale, l'autre en est la professionnalisation, puisque la DIESE a mis en place deux référentiels, l'un portant sur les compétences managériales et l'autre sur les compétences transverses, chacun étant décliné en trois niveaux de séniorité. À compter de 2024, c'est à partir de ces référentiels de compétences que nous évaluerons nos étudiants et, à travers eux, la qualité des enseignements mis en place à l'INSP : ce sera notre boussole !