

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 • Ylios¹

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 échu 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 !

L'objectif n'est plus de *classer* nos élèves, mais bien de les *former* et de les faire progresser sur ces référentiels de compétences.

Parmi ces compétences, l'une – je fais ici le lien avec le quatrième des cinq points de la feuille de route que m'avait remise Jean Castex – consiste à savoir mobiliser la recherche scientifique au service de l'action publique. Identifier les situations dans lesquelles l'apport de la recherche pourrait être précieux, voire indispensable, être capable de penser "en dehors de la boîte", cultiver le doute inhérent à la démarche scientifique... tout cela est essentiel pour nos hauts fonctionnaires de demain. Nous l'avons bien vu à l'occasion de la pandémie de Covid-19, quand des *task forces* mélangeant hauts fonctionnaires et chercheurs se trouvaient appelées à l'Élysée ou à Matignon. Nous avions l'un en face de l'autre deux mondes qui ne savaient pas se parler et qui se regardaient mutuellement de haut. Nous nous sommes d'ailleurs associés avec l'université PSL (Paris Sciences & Lettres) qui, à partir de la rentrée 2024, proposera à ses propres étudiants une mineure dédiée à l'action publique, pour familiariser les universitaires avec le fonctionnement de l'État.

De notre côté, comme je vous l'ai dit, nous allons nous efforcer de faire progresser la proportion de docteurs parmi les hauts fonctionnaires. Dans la promotion qui fera sa rentrée en 2025, une poignée d'étudiants pourra choisir de se lancer, au sein de l'INSP et en lien avec une école doctorale, dans un doctorat, que ces étudiants n'achèveront que trois ans après leur sortie de l'Institut et leur première prise de poste. Je précise qu'il s'agit bien d'un authentique doctorat universitaire, qui en respecte tous les canons et présente le même niveau d'exigence.

Formation continue, rayonnement international : des missions nouvelles

J'ai déjà un peu parlé du troisième point de la feuille de route donnée par Jean Castex, la formation continue, puisque je vous ai dit que l'INSP se trouvait placé à la tête d'un réseau d'une vingtaine d'écoles et d'organismes de formation. Nous avons mis en place un portail dédié, proposant un catalogue de formations. Cette offre s'accompagne d'une politique active de création de viviers (de cadres dirigeants, de sous-directeurs, de juniors à haut potentiel...), identifiés par la DIESE et formés par l'INSP. Des actions coup-de-poing peuvent être menées sur des thématiques particulièrement fortes. Ainsi, un module d'une dizaine d'heures a été proposé aux cadres dirigeants pour les sensibiliser à la transition écologique, et la même démarche sera entreprise s'agissant de la transition numérique.

Enfin, le dernier point de ma feuille de route est le rayonnement international. Le changement de nom, d'ENA en INSP, a été un vrai sujet, tant celui de l'ENA était connu et respecté sur les cinq continents. Pour continuer d'assurer ce rayonnement hors de nos frontières, nous disposons toutefois de plusieurs leviers, dont le moindre n'est pas l'accueil d'étudiants étrangers, une longue tradition de l'ENA. Historiquement, ces étudiants viennent principalement d'Afrique francophone, mais aussi, pour beaucoup, de pays comme l'Allemagne ou le Japon, ce qui nous laisse plusieurs terres de conquête : les candidats à ou les nouveaux venus dans l'Union européenne – y compris l'Ukraine en guerre –, l'Amérique du Nord – dont l'ENA avait disparu depuis une quinzaine d'années et où il nous faut reprendre pied –, les pays émergents du Sud-Est asiatique, ou encore l'Indopacifique.... Il s'agira d'animer ce réseau d'étudiants et d'anciens étudiants étrangers, ce que l'ENA ne faisait pas ou très peu. Sans oublier cet autre levier d'action que sont nos diverses politiques de coopération (au développement, bilatérale, etc.), auxquelles l'INSP se trouve et se trouvera de plus en plus associé.

En conclusion, mon sentiment est que l'INSP est aujourd'hui bien mieux inséré dans son écosystème étatique et administratif que ne l'était hier son prédécesseur, l'ENA, une étoile de première grandeur certes, mais quelque peu isolée des autres.

De l'ENA à l'INSP : continuités et ruptures

Un intervenant : *Pouvez-vous revenir sur le système d'appariement mis en place en fin de cursus, afin de mieux faire coller l'offre et la demande de travail ?*

Maryvonne Le Brignonen : Nous sommes toujours dans un système de liste de postes fermée, puisque c'est une obligation statutaire. Néanmoins, l'idée est bien de faire en sorte que les élèves, à leur sortie de l'INSP, aillent pourvoir les besoins jugés prioritaires par chacun des ministères. Concrètement, les élèves doivent candidater à au moins 15 % des postes proposés. S'ensuit une première phase de sélection, anonyme – même si, et nous en avons bien conscience, l'effectif réduit de chaque promotion ne garantit pas un anonymat aussi absolu que Parcoursup ! À l'issue de cette première phase, les administrations doivent, pour chaque poste proposé, auditionner au moins 8 élèves, ces auditions et la décision qui en résulte devant être collégiales. Les administrations et les élèves indiquent ensuite leurs préférences, les seconds pouvant renoncer à 15 % des postes pour lesquels ils ont été auditionnés. À la suite de ce processus, nous faisons tourner ce que nous appelons "l'algorithme des mariages parfaits", sachant que cet algorithme a été paramétré de telle sorte que, entre les préférences des administrations et celles des élèves, ce soient celles des administrations qui priment. Environ 70 % des élèves se trouveront en théorie appariés à l'issue de ce premier tour et, pour les 30 % restants, un deuxième et un troisième tours sont réalisés. À la fin, tout le monde a un poste.

Int. : *Pourquoi ne pas avoir retenu, pour cette transformation de l'ENA en INSP, un âge minimal de 40 ans pour pouvoir candidater. Ce critère vous assurerait de n'avoir en face de vous que des candidats s'étant déjà suffisamment "fait les dents", sans être encore entrés dans la séniorité...*

M. L. B. : Cette idée d'un âge minimal a été par deux fois très sérieusement envisagée et par deux fois rejetée. Elle n'a pas été retenue une première fois, en 1945, au moment de la création de l'ENA par le général de Gaulle. Trois quarts de siècle plus tard, quand ont été entamées les réflexions qui allaient aboutir au rapport de la commission présidée par Jean Bassères sur la préfiguration de l'INSP (décembre 2021), la question de l'âge minimal est revenue. Les plus âgés d'entre vous m'en voudront-ils beaucoup si je leur dis que plus on vieillit, plus on devient conservateur ? Se priver de profils plus jeunes, certes moins expérimentés, c'est aussi se priver d'une part de créativité et d'idées neuves. Il faut des jeunes et des moins jeunes. Plus un groupe humain est diversifié, et notamment diversifié en âge, plus il est innovant.

Int. : *Vous n'avez que très peu évoqué la nécessité de mettre vos étudiants au contact de la base, je veux dire des agents se trouvant au bas de l'échelle de telle ou telle administration. Cette expérience me paraît pourtant essentielle. Personnellement, j'ai plus appris de la petite semaine que j'ai passée avec des cantonniers que de longs mois de fréquentation des hiérarques du ministère de l'Équipement...*

M. L. B. : Vous soulevez là, avec raison, un point crucial. Nous mettons tout en œuvre, dans le cursus de formation initiale, pour donner à nos étudiants le réflexe "du dernier kilomètre", en d'autres termes pour les amener à pousser leurs travaux ou leur réflexion jusqu'au bout, c'est-à-dire jusqu'à l'usager. À cet égard, je crois que la réforme commence à porter ses fruits. En effet, nous constatons un début d'évolution de la position des étudiants vis-à-vis des postes de sortie : certains ne rechignent plus à prendre un premier poste au plus près du terrain, que ce soit comme secrétaire général adjoint de tel rectorat, comme délégué général de telle petite agence régionale de santé, etc. J'ai aussi évoqué les stages, qui sont l'une des clefs de voûte du cursus. Bien sûr, la place que nous réserverons au terrain ne sera jamais assez grande, car, encore une fois, nous devons faire entrer beaucoup, beaucoup de choses dans l'espace exigu des vingt-quatre petits mois du cursus !

Liens et passerelles

Int. : *Les ingénieurs des mines ont six à huit mois pour réaliser un mémoire s'apparentant à une mini-thèse. Comme vous le savez, il a été décidé, il y a trois ans, que ce travail serait partiellement réalisé en commun avec les élèves de l'ENA (et de l'INSP aujourd'hui), qui, de leur côté, ont quatre semaines pour produire un rapport en réponse à une commande d'une administration. Au-delà de l'enrichissement mutuel que représente ce travail commun, nous avons, aux Mines, noté quelques difficultés : la hantise du classement de sortie conduisant les élèves de l'ENA à vouloir complaire à tout prix à leur commanditaire, leur manque de familiarité avec les questions techniques ou scientifiques, leur méconnaissance du terrain...*

M. L. B. : Je partage votre diagnostic quant à cette initiative, un pari qui, au départ, pouvait paraître risqué, mais qui s'est révélé réussi. Je pense que la suppression du classement de sortie devrait permettre aux élèves de l'INSP, par rapport à leurs prédécesseurs de l'ENA, de se montrer moins conservateurs, plus innovants, dans leurs propositions. Quant à leur manque de familiarité avec les questions techniques et scientifiques, nous espérons que les changements opérés sur le plan pédagogique dans le cursus – avec, notamment, la mise en place d'ateliers de recherche – permettront de le combler en partie.

Int. : *À lire les mémoires produits par les ingénieurs des mines, dont quelques-uns sont sélectionnés pour paraître dans La Gazette de la Société et des Techniques, publiée les Annales des mines, je constate à regret qu'il en est moins de vraiment pétillants depuis qu'a été mise en place cette collaboration avec l'ENA/INSP. Peut-être la suppression du classement produira-t-elle un mieux, mais je me demande s'il n'y a pas, dans le cursus réservé aux futurs cadres des corps administratifs, quelque chose qui les amène à répondre docilement à la question posée, même lorsque cette question est mal posée... C'est toute la différence entre formation et formatage!*

M. L. B. : Que le classement de sortie ait été très enfermant, j'en conviens volontiers. J'aime votre distinguo entre *formation* et *formatage*, mais qu'est-ce qui, dans cette "docilité" supposée que vous observez, relève de la formation initiale et qu'est-ce qui relève du fonctionnement de l'Administration? Quoi qu'il en soit, il me semble que la diversification du corps enseignant nous éloignera du formatage pour nous rapprocher de la formation. Ce n'est pas la même chose, pour enseigner le budget de l'État, de ne faire appel qu'à des hauts fonctionnaires de la direction du Budget ou d'inviter aussi des enseignants-chercheurs, dont certains contestent le dogme de l'orthodoxie budgétaire, à venir expliquer leur point de vue.

Int. : *Vous avez évoqué le renforcement des liens avec le monde de la recherche, mais vous ne nous avez rien dit des liens tout aussi importants avec celui de l'entreprise, qu'il s'agisse des grands groupes ou des start-up...*

M. L. B. : Cette connexion avec le monde de l'entreprise existe et elle se manifeste à différents niveaux. D'abord, nous comptons désormais dans notre corps enseignant un certain nombre de dirigeants d'entreprise ou d'acteurs du secteur privé. Ensuite, tous nos élèves doivent effectuer un stage de deux mois dans une PME ou une PMI localisée sur un territoire dans lequel ils réalisent leur stage territoire et entreprise de sept mois et demi. De plus, ceux d'entre eux qui opteront pour la majeure économie-finances ou pour la majeure sociale pourront choisir, lors de leur "mission d'ouverture", d'accomplir à nouveau un stage dans une entreprise.

Int. : *Les deux maîtres mots, quand on interroge les administrés sur la perception qu'ils ont de l'État, sont rigidité et lenteur. Le stage de deux mois en PME ou en PMI me paraît un peu court pour acquérir la souplesse et l'agilité qui caractérisent le secteur privé... Ne serait-il pas avisé que les élèves, quand ils effectuent leur stage en préfecture, aient l'obligation d'organiser des réunions périodiques avec les entreprises du territoire, ce qui permettrait à la fois de favoriser le dialogue public-privé et de faire remonter vers l'État les bonnes pratiques des entreprises?*

M. L. B. : Il est vrai qu'une période de deux mois est trop courte, et je vous renvoie à ce que j'ai déjà dit quant à la durée totale, forcément restreinte, du cursus, qui nous contraint à cette parcimonie. Ce que vous suggérez me paraît être une bonne idée; les entreprises locales font déjà partie des interlocuteurs plus ou moins réguliers des élèves lors de leur stage auprès d'un préfet (un peu plus en période de crise, il est vrai), mais je retiens votre proposition de réunions périodiques plus systématiques.

Vu d'ailleurs : l'INSP dans le monde

Int. : *La John F. Kennedy School of Government de l'université d'Harvard a été très étudiée et est régulièrement citée en exemple. L'avez-vous passée au crible lors de votre travail de benchmark ?*

M. L. B. : Oui, et plus encore son homologue au Royaume-Uni qu'est la Blavatnik School of Government de l'université d'Oxford. Nous en avons tiré plusieurs enseignements, notamment en ce qui concerne les fameux *case studies*, qui diffèrent assez sensiblement des études de cas à la française. Dans ces dernières, on avait jusqu'ici coutume de ne fournir aux étudiants que des documents émanant de l'Administration, alors que les Anglo-saxons leur soumettent des documents provenant de toutes les parties prenantes. Leur manière de jauger les compétences non techniques des candidats, comme l'empathie par exemple, est également très intéressante.

Int. : *Parlant de l'ENA, vous nous avez dit qu'elle était détestée en France, mais portée aux nues à l'étranger ? Pourquoi tant de crédit hors de nos frontières ?*

M. L. B. : Je crois que cela tient en partie à l'immense aura de son fondateur, le général de Gaulle, et en partie aussi au fait que la France avait su, grâce à cette école, créer un système bien huilé de sélection et de formation de ses futurs hauts cadres, une "machine à fabriquer des élites à la chaîne". Demandez à un Américain du fin fond de l'Arkansas ce qu'il sait de la France, il vous répondra : la tour Eiffel et l'ENA. D'ailleurs, beaucoup, aux États-Unis ou dans d'autres pays, s'étonnent que nous n'ayons pas gardé ce nom magique d'ENA.

Int. : *Que viennent chercher les étrangers à Strasbourg, lorsqu'ils intègrent l'ENA hier ou l'INSP aujourd'hui ?*

M. L. B. : D'abord et avant tout, ils viennent chercher le réseau – français et européen. En second lieu, ils viennent pour la qualité des stages. L'opportunité de passer plus d'une demi-année auprès d'un préfet n'est en effet pas donnée à tout le monde.

Int. : *L'ENA a formé une bonne partie des élites de l'Afrique de l'Ouest et nous constatons aujourd'hui, avec tristesse, que cela ne profite pas trop à la France... Que pourrions-nous faire pour que les étudiants étrangers venus se former à Strasbourg en repartent avec, au cœur, l'envie de défendre notre pays ?*

M. L. B. : Que nous reprochent, et depuis longtemps, les Africains francophones occupant des postes à responsabilités dans leur propre pays ? Que nous ne les traitons pas dans une relation d'égal à égal – et, en toute franchise, nous ne pouvons pas leur donner complètement tort... Il y a encore, de notre part, trop de condescendance. Cela ne peut plus durer et doit changer.

L'État en 2023 : questions et défis

Int. : *La réforme du cursus de formation initiale que vous nous avez présentée est louable. Il me semble cependant que l'État devrait aller bien au-delà, en mettant en place un modèle d'évaluation commun à tous les ministères, en favorisant la mobilité de ses cadres – ce qui suppose qu'il soit capable de produire des short lists de candidats quand un poste vient à s'ouvrir – et, bien sûr, en veillant à ce que les nominations favorisent un maximum de diversité...*

M. L. B. : Vous avez raison, même si votre remarque dépasse largement mes compétences en tant que directrice de l'INSP ! Ce modèle d'évaluation commun à tous les ministères que vous appelez de vos vœux est précisément ce que vise à produire la DIESE, avec les deux référentiels de compétences dont je vous ai parlé, le référentiel managérial et celui des compétences transverses, par exemple la gestion de crise. Ces référentiels vont irriguer toute l'évaluation des cadres supérieurs et dirigeants dans les années à venir, puisqu'ils serviront de support aux entretiens d'évaluation très structurés programmés tous les six ans. En ce qui concerne la mobilité, le tournant a été engagé avant la réforme de juin 2021. Il existe aujourd'hui des comités d'audition, auxquels participe systématiquement la DIESE, qui examinent les candidatures pour les postes de directeurs d'administration centrale, de chefs de service, de sous-directeurs, et peut-être aussi, demain, pour les postes de chefs de bureau. C'est devenu systématique. C'est d'ailleurs ainsi que j'ai été

sélectionnée pour le poste de directeur de l'INSP, après passage devant un comité d'audition de cinq personnes. La seule exception restera les nominations en Conseil des ministres ayant un lien avec les intérêts fondamentaux de la nation. Sur la question de la diversité, là aussi la situation progresse. Nous avons, depuis quelques années, un objectif de 40% de nominations de femmes aux postes de direction, objectif sur lequel les ministères sont en train de s'aligner, sous peine d'amende. Je note que, s'agissant de l'INSP, si nous ne sommes pas encore à la parité au niveau des élèves issus des concours, nous avons atteint cette année le taux de féminisation le plus important de l'histoire parmi les admissibles, et je ne doute pas qu'il en sera de même parmi les admis.

Int. : *La réforme de juin 2021 a supprimé le corps des préfets ou celui de l'Inspection générale des finances, mais tant le Conseil d'État que la Cour des comptes sont toujours en place... Cela n'a-t-il pas créé des rancœurs ?*

M. L. B. : Je crois que les personnes concernées savent faire preuve de pragmatisme. Cette réforme est désormais actée, aux uns et aux autres d'en tirer le meilleur parti. Je constate d'ailleurs que cela n'a pas été davantage un sujet pour les élèves de la promotion sortie en octobre dernier, qui était encore une promotion classée, mais la première à ne plus avoir un accès direct aux grands corps. Le fait d'avoir deux à quatre ans devant eux, après leur sortie de l'INSP, pour pouvoir réaliser des expériences variées et enrichissantes avant de toquer à la porte des grands corps est pour eux un plus, pas un moins. De leur côté, le vice-président du Conseil d'État tout comme le premier président de la Cour des comptes ont le souci de ne pas voir se recréer des filières de recrutement, ce qui constituerait un recul par rapport à la réforme.

Int. : *Comment faire pour que les meilleurs éléments de la haute fonction publique ne partent pas pantoufler dans le privé, comme c'est presque toujours le cas ?*

M. L. B. : Je ne suis pas d'accord ! Les départs dans le privé ne sont pas la règle. Je suis sortie de l'ENA en 2010 et je crois que, dans ma promotion, moins d'une demi-douzaine d'élèves travaillent aujourd'hui dans le privé. D'ailleurs, les allers-retours entre le public et le privé sont une excellente chose, à condition qu'ils soient bien encadrés et que les conflits d'intérêts soient prévenus. Il est clair que, parmi les motifs conduisant certains hauts fonctionnaires à pantoufler, se trouve bien évidemment, et en bonne place, la question de la rémunération. Le privé offre et offrira toujours des rémunérations bien supérieures à celles du public, c'est un fait contre lequel l'État ne peut pas grand-chose. À chacun et chacune de savoir ce qu'il ou elle veut dans la vie ! L'État, toutefois, n'est pas complètement désarmé face à cet écart : la part de rémunération variable de certains postes nécessitant de se mettre en "mode projet" – comme cela a été mon cas pour la mise en place du prélèvement à la source – est loin d'être négligeable et il existe d'autres sources de motivation, telles que la possibilité de se former tout au long de la vie, que nous offrons désormais aux hauts cadres de la fonction publique. La suppression des anciens statuts permise par la création du corps unique des administrateurs de l'État, en harmonisant les rémunérations et donc en faisant sauter le verrou financier qui pouvait empêcher le passage d'un poste à un autre, devrait également grandement favoriser la mobilité, ce qui constitue un autre facteur incitatif pour rester au service de l'État.

Int. : *Quels que soient les mérites de votre nouveau cursus, je ne suis pas sûr que la formation des élites soit le principal problème de l'État. Celui-ci est devenu foncièrement inadapté aux défis de notre temps, et cela se voit de diverses façons : il régit une société qu'il ne connaît plus ; il n'est plus un acteur central du XXI^e siècle ; il n'a plus le sens du long terme ; il est, dans son principe même, contraire à la gouvernance multiniveaux...*

M. L. B. : Libre à vous de penser que l'État est devenu une entité complètement inadaptée et obsolète. Je note cependant que la question de ce que doivent (ou devraient) être son rôle et son organisation face aux enjeux du monde contemporain est dans la tête de nombre de ministres, mais aussi de nombre de directeurs d'administration centrale, ce qui n'était pas forcément le cas il y a dix ou quinze ans. Comme je vous l'ai dit, j'ai moi-même été formée à l'ENA il y a une quinzaine d'années : ce n'était pas il y a si longtemps que cela et, cependant, je constate une nette différence d'approche entre alors et maintenant. Certes, le mouvement des Gilets jaunes ou les émeutes qui éclatent sporadiquement ici ou là sont là pour nous rappeler qu'une grande insatisfaction sociétale travaille les tréfonds de notre pays. La solution à ce problème dépasse de loin le cadre de ce qui peut être fait à l'intérieur des murs de l'INSP, mais accordez-moi que la forte diversification de notre corps enseignant, pour ne prendre que cet exemple, est un élément de réponse.

Int. : *Le sujet central, aujourd'hui plus que jamais, n'est-il pas celui du rôle de l'État? D'où tire-t-il sa légitimité? quels sont ses moyens d'action? Ces questions sont-elles présentes dans votre réflexion à la tête de l'INSP?*

M. L. B. : C'est le sujet central, en effet. Que peut et que doit faire l'État en ce premier quart du XXI^e siècle? Il serait présomptueux d'affirmer que cette question occupe la place qu'elle mérite dans les réflexions des uns et des autres, d'autant que l'incroyable succession de crises que nous traversons depuis 2015 a quelque peu réduit la "bande passante". Elle est néanmoins de plus en plus présente dans les esprits, à l'INSP comme dans les ministères.

■ Présentation de l'oratrice ■

Maryvonne Le Brignonen : Après une expérience de neuf ans en audit et commissariat aux comptes dans les secteurs de la banque, des assurances et de l'immobilier, elle a intégré, en 2008, l'École nationale d'administration (ENA). À sa sortie, elle a rejoint l'Inspection générale des finances, où elle a assuré pendant quatre ans des missions de conseil au Gouvernement. En 2014, elle a intégré la Direction générale des finances publiques comme chef du bureau de la fiscalité des particuliers puis s'est vu confier, de 2015 à 2019, la direction du projet de prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. De 2019 à 2021, elle a dirigé le service à compétence nationale Tracfin, cellule française de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et service de renseignement du Premier Cercle. Elle a été nommée directrice de l'Institut national du service public (INSP) en 2021

Diffusion en janvier 2024

**Retrouvez les prochaines séances et dernières parutions
du séminaire Vie des affaires sur notre site www.ecole.org.**