RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Rapport sur la formation continue des cadres supérieurs de l'État et le rôle de l'INSP

AVRIL 2025

Laurent **TRUPIN**
Bertrand **MARTINOT**
Marc **ABADIE**
Frédéric **ROUSSEL**
Nicolas **AMAR**

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

IGA

igas
Inspection Générale des Affaires Sociales

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES	INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION	INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES
N° 2024-M-044-02	N° 24076R	N° 2024-075R

RAPPORT SUR LA FORMATION CONTINUE DES CADRES SUPÉRIEURS DE L'ÉTAT ET LE RÔLE DE L'INSP

Établi par

LAURENT **TRUPIN**
Inspecteur général des finances

MARC **ABADIE**
Inspecteur général de l'administration

NICOLAS **AMAR**
Inspecteur général des affaires sociales

BERTRAND **MARTINOT**
Administrateur de l'État

FRÉDÉRIC **ROUSSEL**
Inspecteur général adjoint de l'administration

- AVRIL 2025 -

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

IGA

igas
Inspection Générale des Affaires Sociales

SYNTHÈSE

L'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État et ses divers textes d'application ont consacré la formation continue des cadres supérieurs de l'État comme élément clé de la gestion des ressources humaines de la haute fonction publique.

Cette réforme investit la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE), nouvellement créée, de missions de pilotage et d'évaluation de la formation continue à destination de ce public. Elle la charge de concevoir et animer une véritable stratégie en la matière, en collaboration avec les départements ministériels.

Elle place l'Institut national du service public (INSP) en tant qu'opérateur de la DIESE au centre du dispositif, en en faisant à la fois un opérateur de formation de référence au niveau interministériel et un « ensemblier » qui doit être en mesure de veiller à la complétude et à la cohérence de l'offre de formation proposée par les nombreux organismes de formation ministériels. C'est le sens de la feuille de route que le Premier ministre Jean Castex a adressé à sa directrice en 2022.

Les constats dressés par la mission sont très clairs.

Tout d'abord, elle ne peut que partager le sentiment général, exprimé par plusieurs grands responsables administratifs, que la formation continue en générale et celle des cadres supérieurs en particulier ne constitue pas une priorité, au point que plusieurs d'entre eux ont indiqué à la mission qu'il s'agissait en quelque sorte de la « cinquième roue du carrosse ». Cette impression d'ensemble est corroborée par la faiblesse de la réflexion stratégique sur le segment particulier que constituent les cadres supérieurs de l'État et, surtout l'absence de pilotage par la donnée. À cet égard, une enquête spécifique lancée par la mission auprès des secrétaires généraux des ministères a révélé la grande difficulté d'obtenir des données cohérentes et comparables (volumes des entrées en formation, dépense qui y est consacrée, recensement des formations …).

Cette situation contraste avec les pratiques observées dans le secteur privé où la formation est de plus en plus fréquemment considérée comme un facteur d'attractivité dans un contexte de « guerre des talents ». **Elle contraste aussi avec les mécanismes et pratiques existants au sein des autres fonctions publiques (hospitalière et territoriale)**, pour lesquelles des mécanismes spécifiques de financement ont été mis en place.

Ensuite, la mission a fait les mêmes constats que des missions précédentes : la remontée des besoins de formation est soit inexistante, soit très artisanale, les données disponibles sur les dépenses de formation des ministères et sur les coûts complets des organismes de formation sont parcellaires et difficilement comparables, les cadres supérieurs sont rarement une population identifiée dans les documents stratégiques.

La cartographie des principaux organismes de formation ministériel intervenant dans ce champ fait apparaître une offre de formation foisonnante, souvent redondante et cloisonnée entre ministères et un **système globalement piloté par l'offre (les « catalogues » des organismes de formation) et non par la demande (celle des ministères employeurs et des individus).**

En outre, chaque organisme de formation ministériel fonctionne selon un modèle économique propre, ce qui biaise le signal prix qui devrait normalement guider les acheteurs de formation et permettre, à terme, de rationaliser l'offre. Dans ces conditions, **le développement et l'élargissement de l'offre de formation de l'INSP est entravée par un modèle économique qui la rend non-compétitive par rapport à celles des autres organismes publics de formation.**

Enfin, l'INSP, centré sur la refonte de la formation initiale, confronté à un fort *turn over* des équipes en charge du dossier et handicapé par un déficit de notoriété n'a pas été en mesure jusqu'à présent d'occuper la place que la réforme lui assignait. D'un point de vue opérationnel, l'INSP continue de développer, à la suite de l'ENA des formations dites « viviers » (par exemple, le CHESP) qui paraissent plutôt bien adaptées aux publics visés. Il s'est engagé depuis 2024 dans le développement de la plateforme de formations interministérielle prévue dans sa feuille de route. Mais, à date, son offre de formation continue interministérielle a peu évolué par rapport à l'ancienne ENA et elle n'a pas pris le tournant de la digitalisation des contenus de formation que l'on observe dans le secteur privé et chez certains organismes de formation ministériels. La mission a relevé que l'INSP a consacré à d'autres activités les moyens supplémentaires destinés à la formation continue qui lui avaient été consentis au moment de sa création.

Il est apparu à la mission que l'atteinte des objectifs de la réforme en matière de formation continue passe par un changement de paradigme. La formation des cadres supérieurs de l'État doit être conçue à partir des besoins :

Premièrement, ceux de l'État employeur résultants des nécessaires évolutions du service public (égalité professionnelle femme/homme, transition écologique, transition numérique, réaffirmation des valeurs républicaines) et des besoins métiers identifiés pour conduire à bien les politiques publiques dont il a la charge. La formation continue constitue en effet, d'abord pour l'employeur, un investissement en capital humain.

Deuxièmement, les besoins de développement des compétences des hauts fonctionnaires, tels qu'exprimés lors des entretiens professionnels ou des évaluations « parcours carrière » notamment.

L'État doit donc prendre en compte la formation tout au long de la vie de ses cadres supérieurs à travers des parcours de formation liés à l'évolution de leurs carrières et aux défis qui lui sont posés, ce qui suppose :

- un pilotage administratif interministériel par la DIESE en étroite collaboration avec les SG des ministères, visant à mieux structurer l'offre de formation en partant des besoins réels en compétences (ce qui signifie la collecte et la remontée de données) ; la stratégie de formation continue devrait être proposée par la DIESE ; les ministères étant chargé de décliner cette stratégie et de partager les données.
- Un nouveau positionnement « d'ensemblier » de l'INSP conjugué avec une rationalisation de l'ensemble de l'offre de formation ouverte aux cadres supérieurs de l'État et une approche plus collaborative entre acteurs de la formation continue ; **l'offre de formation dispensée par les organismes de formation ministériels soit restructurée autour d'une double logique de blocs de compétences et de subsidiarité.** Ainsi, s'agissant des formations dédiées aux cadres supérieurs, les organismes de formation ministériels tendraient à se spécialiser par blocs de compétences. L'INSP, en tant qu'ensemblier, serait garant de la cohérence et de la transparence de cette offre globale. En tant qu'opérateur, il interviendrait de manière subsidiaire pour dispenser des formations sur des blocs de compétence peu ou insuffisamment couverts ailleurs.

- Un nouveau modèle économique pour l'ensemble des opérateurs et en premier lieu l'INSP, qui doit se doter des moyens lui permettant de développer de nouvelles « lignes de produits » plus directement en lien avec les besoins de formation identifiés. Ainsi, outre les programmes « viviers » traditionnels, elle développerait des formations de type « parcours » (conçus pour s'adapter aux besoins en compétences identifiés dans le cadre des comités parcours – carrières) en partenariat avec d'autres opérateurs. Cette offre serait accessible sur la plateforme numérique dédiée qu'il est en train de développer. Cette offre (celle que l'INSP réaliserait en propre ou avec ses partenaires) gagnerait à être placée sous une marque – ombrelle, par exemple l'« Académie de l'État ».

S'agissant du modèle économique de l'INSP, une partie de son offre de formation devrait être ouverte aux cadres dirigeants du secteur privé sur la base de tarifs alignés sur ceux du marché. Cette ouverture aurait plusieurs avantages : renforcer les exigences de qualité des formations dispensées, accroître la notoriété et l'attractivité de l'établissement, renforcer la mixité professionnelle et augmenter ses recettes propres dans un contexte financier très tendu. Dans la même optique, la mission recommande que l'INSP développe des parcours de formation autour de politiques publiques intéressant directement le secteur privé, comme le propose par exemple l'IHEDN autour des thématiques liées à la défense nationale. En outre, il pourrait organiser des séminaires de haut niveau de type « Comex » qui seraient l'occasion de rencontres entre grands dirigeants publics et privés.

Enfin, la mission propose de créer un « marché interministériel de la formation » des cadres supérieurs de l'État. Un tel système permettrait aux employeurs ministériels de faire des choix rationnels sur la base d'une tarification au coût complet et d'accroître l'interministérialité des parcours de formation. Cette démarche suppose que les organismes de formation des ministères explicitent leurs coûts complets sur la base d'une méthodologie harmonisée et transparente. Afin d'assurer un meilleur accès aux formations et de limiter les « restes à charge » pour les ministères et partant, de les « intéresser » au développement des compétences de leurs cadres supérieurs, il est proposé de créer un fonds de péréquation, géré par la DIESE, alimenté par une faible fraction de la masse salariale des cadres supérieurs de l'État de chaque ministère. Toutes les formations interministérielles dispensées par les organismes ayant basculé dans la tarification à coût complet seraient éligibles à un financement par ce fonds.

La plateforme digitale que l'INSP est amenée à développer doit être un élément structurant de la mise en place de ce futur marché interministériel. Celle-ci doit un point de rencontre entre l'offre et la demande de formation continue, permettre des inscriptions fluides et la publication des évaluations. Le pilotage de ce chantier doit être réalisée de façon partenariale avec les autres acteurs de la formation (ministères et leurs opérateurs).

Ce plan d'action se déroulerait sur quatre ans, sans coût supplémentaire pour les finances publiques. Pour ce qui concerne l'INSP, le plan devrait être intégré dans la nouvelle feuille de route de l'établissement et ses conséquences budgétaires (redéploiements d'effectifs, accroissement des charges du département de la formation continue autofinancés par un accroissement des ressources propres) devraient être prévues dans la future COP avec un échéancier :

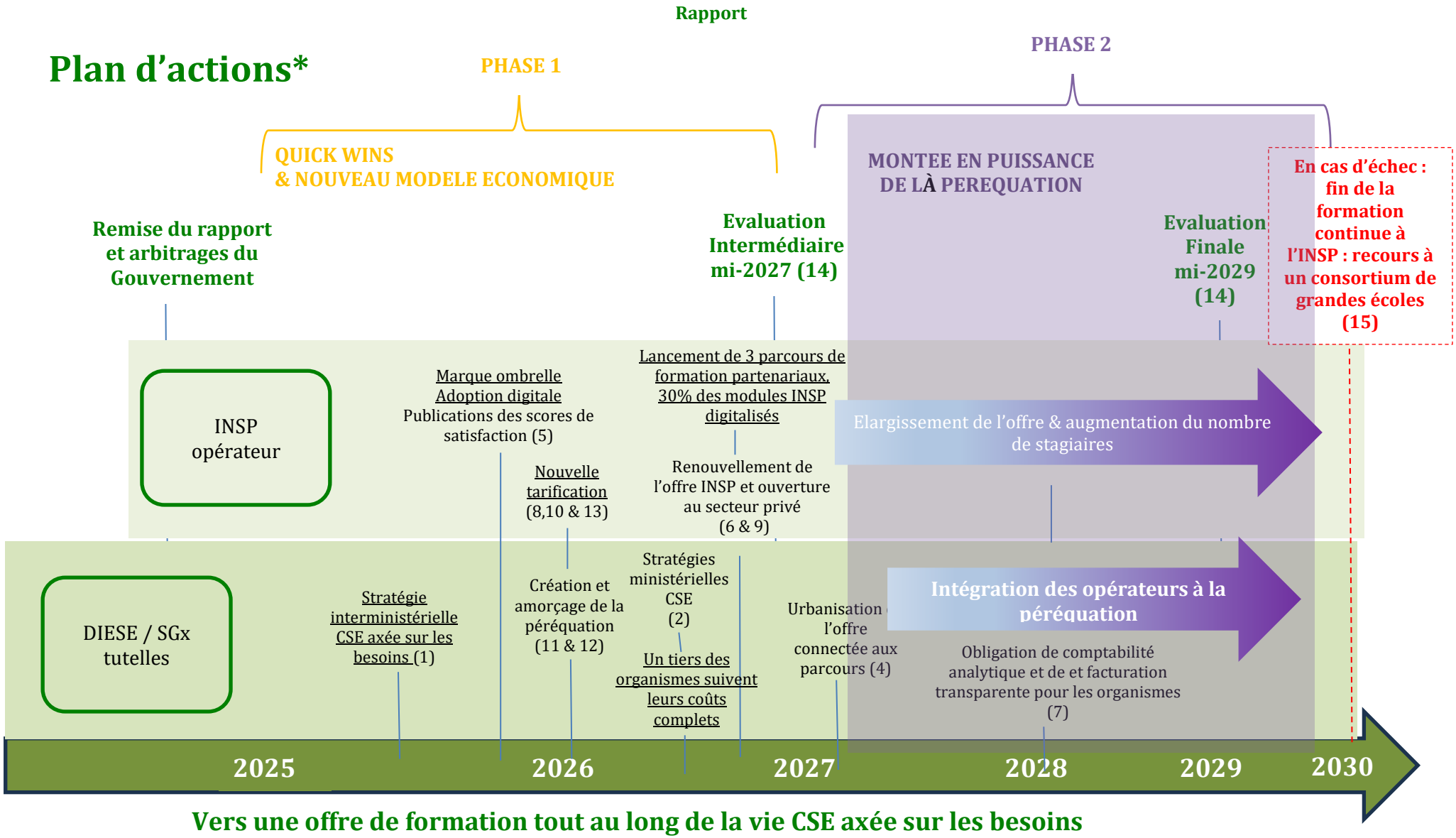
La mission est parfaitement consciente que la réalisation du plan d'action suppose plusieurs conditions exigeantes, alors même qu'il n'est jamais qu'une traduction opérationnelle des ambitions portées par la réforme de la haute fonction publique :

- **des jalons intermédiaires de réalisation concrètes à l'horizon de deux ans portant sur :** plusieurs formations de type « parcours », une plus grande proportion de formations digitalisées, une bascule de plusieurs organismes, la mise en place d'un fonds de péréquation… ;

- **une « clause couperet » à quatre ans** : dans le cas où l'INSP et l'ensemble de l'« écosystème » de la formation continue ne seraient pas en mesure d'élaborer et de développer l'offre de formation envisagée, il conviendrait de renoncer à ce projet et de recentrer l'INSP sur ses missions de formation initiale. La DIESE se verrait alors confier la mission de recourir à des appels à projet auprès d'organismes et instituts d'enseignements supérieurs privés pour répondre aux besoins de formation qu'elle jugerait non couverte par les organismes de formation ministériels.

L'enjeu que constitue la réussite de la réforme justifie un portage politique interministériel fort dans la durée et de faire de la formation continue la première priorité de la nouvelle feuille de route de l'INSP.

Plan d'actions*



Vers une offre de formation tout au long de la vie CSE axée sur les besoins

**Le numéro des recommandations est rappelé entre parenthèses.*
*** Les quick wins sont soulignés.*

LEVIERS ACTIONNABLES PAR L'OPERATEUR ENSEMBLIER :

- Collégialité (modularité des parcours)
- Autonomie (pédagogique des partenaires)
- Responsabilité (blocs de compétences)
- Coopération (subsidiarité)

SOMMAIRE

INTRODUCTION 1

1. UNE FORMATION CONTINUE EN MANQUE DE STRATÉGIE, ENCORE TROP TIRÉE PAR L'OFFRE ET INSUFFISAMMENT PILOTÉE PAR LES BESOINS 3

1.1. Des pratiques et des stratégies ministérielles disparates 3
1.1.1. Des constats négatifs étayés par plusieurs missions antérieures 3
1.1.2. Des pratiques et des stratégies ministérielles disparates qui confirment les diagnostics précédents 4

1.2. Une offre de formation continue foisonnante, cloisonnée entre ministères, globalement peu connectée à une logique de parcours et négligeant la question de l'employabilité 8
1.2.1. Une offre rarement conçue pour les seuls cadres supérieurs de l'État 8
1.2.3. Une offre de formations foisonnante et cloisonnée 13
1.2.4. Des initiatives et des bonnes pratiques relevées par la mission 18
1.2.5. Il existe déjà une offre partielle de formation en ligne ou hybride 22
1.2.6. Une offre développée sans lien avec une logique de parcours et négligeant l'employabilité des cadres supérieurs 25
1.2.7. Le déploiement du dispositif « parcours – carrière », une opportunité pour proposer de véritables parcours de formation 31

1.3. Une offre de formation assise sur des modèles économiques biaisés 31
1.3.1. Une absence de modèle économique unifié renforçant la segmentation du système de formation continue 31
1.3.2. Des modes de financement des organismes de formation publics très variables 32
1.3.3. Des coûts complets réels des formations encore inconnus dans la plupart des cas 35
1.3.4. Des prix faussés freinant l'accessibilité des formations 37

2. LE POSITIONNEMENT DE L'INSP COMME OPÉRATEUR ENSEMBLIER RESTE À DÉFINIR 38

2.1. La place encore incertaine de l'INSP dans la formation continue des cadres supérieurs de l'État 38
2.1.1. Des retards et des handicaps 38
2.1.2. Des réflexions pour approfondir l'offre de formation continue conduites et présentées à la DIESE en 2022, sans être suivies d'effets 39
2.1.3. L'offre de formation continue actuelle : une prolongation de l'Ex-ENA pour l'essentiel 40

2.2. Un contexte de fragilité économique rendant difficile l'essor de son activité de formation continue 44
2.2.1. Un contexte budgétaire et financier très tendu 44
2.2.2. L'actuel modèle économique de la formation continue : un frein au développement de cette activité 45

2.3. Un projet de plateforme digitale de formation continue à destination des cadres supérieurs déjà lancé par l'INSP 49
2.3.1. Une digitalisation des formations de l'INSP en progrès mais ne concernant qu'encore trop marginalement la formation continue 49

2.3.2. La stratégie numérique de l'INSP lancée en 2023 : un catalogue de formation interministériel dédié aux cadres supérieurs de l'État en cours de développement. *50*
2.3.3. Une conduite de projet insuffisamment partenariale pour incarner la dimension digitale du rôle d'ensemblier de l'INSP *52*

3. BÂTIR UN SYSTÈME DE FORMATION CONTINUE DES CADRES SUPÉRIEURS DE L'ÉTAT COHÉRENT ET EFFICACE **53**

3.1. Construire une architecture globale de formation continue adaptée aux besoins 53
3.1.1. Une stratégie claire promouvant l'interministérialité, les mobilités et la logique de parcours *53*
3.1.2. Un système piloté par la donnée *56*
3.1.3. Un système de formation décentralisé et organisé par blocs de compétences *58*

3.2. Une montée en puissance progressive de l'INSP dans le domaine de la formation continue 62
3.2.1. Un rôle d'ensemblier pour appuyer le bon fonctionnement du système de formation continue des cadres supérieurs *62*
3.2.2. Une offre de formation renouvelée et étendue *64*

3.3. Créer un « marché interministériel » de la formation continue des cadres supérieurs, basé sur un modèle économique soutenable et une péréquation renforcée 69
3.3.1. Une normalisation des coûts des organismes et des modes de facturation transparents *70*
3.3.2. Une clarification du modèle de financement de l'activité de formation continue de l'INSP et une évolution de ses modes de tarification *70*
3.3.3. À plus long terme, un réel marché interministériel de la formation continue des cadres *74*
3.3.4. Une mise en œuvre progressive du nouveau modèle économique de l'INSP pour la formation continue *76*

TABLE DES RECOMMANDATIONS **78**

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 4 juillet 2024 le Premier ministre a demandé aux inspections générales des Finances, de l'Administration et des Affaires sociales de « *formuler des propositions quant à la place et au rôle de l'INSP dans un dispositif global de formation continue des cadres supérieurs de l'État (CSE).* Cette demande prolonge les attentes exprimées dans la lettre de mission adressée à la directrice de l'INSP par le Premier ministre le 28 janvier 2022 qui assignait au nouvel institut un « rôle central d'ensemblier de l'offre de formation continue » afin de développer « une culture de la formation et d'employabilité tout au long de la vie » des cadres supérieurs de l'État.

Dans sa lettre de juillet 2024, le Premier ministre demandait aux trois inspections générales de dresser « un état des lieux des offres et besoins de l'État en terme de formation continue » ; de « proposer une architecture globale de la formation […] dans une logique de décloisonnement, d'homogénéisation et de rationalisation de l'offre » ; de lui « proposer un modèle économique […] pour l'INSP » et enfin une « proposition de positionnement de la plateforme ensemblière de l'offre de formation continue en cours de développement par l'INSP ».

Pour mener à bien ces travaux, la mission s'est bien entendu appuyée sur les services de la DIESE, de la DGAFP et de l'INSP. Elle a également rencontré l'État employeur, à travers tous les secrétaires généraux des ministères, les délégués interministériels à l'encadrement supérieur, certains DRH ainsi que la secrétaire générale du gouvernement. Elle a vu et entendu 15 directrices et directeurs d'écoles de services public, d'instituts ministériels ou de services en charge des formations[1]. Elle a souhaité rencontrer le président du conseil d'administration de l'INSP, le président de son conseil pédagogique et les administrateurs de l'INSP représentant les syndicats de fonctionnaires. Elle a également rencontré les acteurs de formation de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière, ainsi que des acteurs du secteur privé et s'est intéressée aux expériences étrangères. Elle a pu à ce titre s'appuyer sur des entretiens avec des fonctionnaires de plusieurs pays européens.

Les travaux de la mission ont suivi le déroulé suivant :

- partir des besoins exprimés par l'État pour la formation continue de ses cadres supérieurs ;
- dresser une cartographie des offres de formation accessibles aux cadres supérieurs de l'État ;
- s'interroger sur l'existence – ou non – d'un modèle économique pour répondre aux besoins de l'État et de ses cadres supérieurs ;
- poser dans ce cadre le positionnement actuel de l'INSP.

Les trois premières questions ont fait l'objet de deux questionnaires en ligne[2] adressés, le premier aux ministères (via leur secrétaires généraux), et le second, à un échantillon d'écoles et d'instituts publics dispensant de la formation continue au bénéfice des cadres supérieurs. Ces questionnaires portaient, d'une part, sur les documents stratégiques élaborés en matière de formation continue, l'expression et la remontée des besoins, les actions ciblant les cadres supérieurs et leur suivi (enquête auprès des secrétaire généraux), d'autre part, sur les statuts, budget et données économiques des organismes de formation publics.

[1] Liste des personnes rencontrées en annexe.

[2] La mission remercie le pôle numérique de l'IGAS qui a procédé à l'administration de ces questionnaires.

La cartographie de l'offre de formation et celle concernant les organismes ont été réalisées sur la base d'une analyse des offres de formation publiées en ligne et de la rencontre d'un échantillon représentatif d'établissements : Institut pour la gestion publique et le développement économique (IGPDE), Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN), Ecole nationale supérieure de la sécurité sociale (EN3S), Ecole nationale supérieure de la Police (ENSP), Mines Paris-Sciences et Lettres, Ecole nationale des finances publiques (ENFIP), Ecole nationale des Ponts-et-Chaussées (ENPC), Institut des hautes études de l'éducation et de la formation (IH2EF), Académie diplomatique et consulaire, Ecole de la gendarmerie nationale, Institut des hautes études du Ministère de l'intérieur (IHEMI), Institut nationale des études territoriales (INET), Institut du service public (INSP), Ecole des hautes études en santé publique(EHESP).

Parallèlement, la mission a réalisé plusieurs comparaisons dans le domaine de la formation continue des cadres supérieurs, l'une avec le secteur privé, l'autre avec les pays de l'OCDE en se concentrant en particulier sur le Royaume-Uni, l'Allemagne et la Finlande, constituant un échantillon de modèles de fonctions publiques assez variés (fonction publique de carrière, fonction publique d'un État fédéral ou celle recourant à des contractuels). Elle s'est appuyée pour cela sur l'analyse de la documentation disponible, en plus des entretiens précités.

Pour ce qui concerne les attentes des usagers en matière de formation, la mission a analysé les publications récentes d'enquêtes ayant interrogés de manière intensive plusieurs dizaines de milliers de fonctionnaires : l'une de manière générale (Consultation Fonction publique + du Ministère de la Transformation et de la fonction publique), l'autre spécifiquement centrée sur les cadres supérieurs (enquête dont les résultats ont déjà été présentés par la Commission Bassères sur la préfiguration de la DIESE en 2021).

Dans un second temps, la mission s'est efforcée de proposer une architecture globale de la formation continue pour les cadres supérieurs de l'État à travers :

- l'élaboration d'une stratégie interministérielle et de stratégies ministérielles de prise en compte des approches basées sur la carrière et l'employabilité des cadres « tout au long de la vie » ;
- la définition du rôle de l'INSP comme « opérateur-ensemblier » ;
- l'esquisse d'un modèle économique possible pour l'institut et au-delà pour tous les services et organismes publics en charge de la formation des cadres supérieurs de l'État en s'appuyant sur une gestion des moyens plus transparente et efficace.

Les projections financières ont été réalisées par la mission ont été effectuées sur la base des données de comptabilité analytique transmises par l'INSP et du modèle de coûts directs et indirects des formations continues – distinguant entre les actions internalisées et les actions externalisées – produite par la direction de la formation continue. La mission a pu discuter le modèle mais il n'entrait, en revanche, pas dans son champ de contrôler l'entière exactitude des données du système de comptabilité analytique développé récemment par l'établissement.

Le présent rapport dresse le constat d'une formation continue des cadres supérieurs, en manque de stratégie, encore trop tirée par l'offre et insuffisamment par les besoins (partie 1) et du caractère encore incertain du rôle d'opérateur ensemblier confié à l'INSP dans son contenu et ses contours (partie 2).

Il formule, comme l'y invite la lettre de mission, un certain nombre de recommandations pour bâtir une architecture globale de la formation continue cohérente, confier un rôle d'ensemblier clarifié à l'INSP et selon un modèle économique soutenable et aligné sur une ambition renforcée en matière de parcours et de carrière des cadres supérieurs de l'État (partie 3).

1. Une formation continue en manque de stratégie, encore trop tirée par l'offre et insuffisamment pilotée par les besoins

1.1. Des pratiques et des stratégies ministérielles disparates

1.1.1. Des constats négatifs étayés par plusieurs missions antérieures

Trois missions administratives réalisées entre 2007 et 2016[3] relatives à la formation continue des agents de l'État mettaient en évidence les défaillances du système :

- **l'absence de données fiables sur les effectifs et les catégories de formation concernées** (les seules catégories distinguées sont « formation continue » et « formation initiale » et les catégories d'agents A, B, C) ;
- **l'absence de données budgétaires fiables** (par ministère et par journée de formation), qui résultait elle-même d'une absence de pilotage interministériel, d'une absence quasi générale de comptabilité analytique et de la diversité des systèmes d'information RH (SIRH) ministériels. En outre, les rapports précités regrettaient l'absence d'unité opérationnelles (UO) dédiée dans les programmes de fonction support des ministères qui conduisait à exclure de fait les crédits correspondants des dialogues budgétaires. En première analyse, toutefois, ces coûts étaient extrêmement variables d'un ministère à un autre. À noter que le taux de non-réponse des ministères aux enquêtes de la DGAFP sur les coûts était tel que les inspections générales ont dû procéder à des enquêtes ad hoc. La mission IGF de 2016 a considéré que, malgré ces enquêtes *ad hoc*, « en l'absence de systèmes de suivi des coûts de formation, toutes les données extraites par les ministères sont hétérogènes et imparfaites et de ce fait largement impossible à auditer ».

Encadré 1 : Des données très parcellaires et déjà anciennes en matière de dépense de formation professionnelle pour la fonction publique de l'État

La DGAFP recense dans son rapport annuel des données relatives aux nombre de stagiaires et de jours de formation dispensées. D'après ces données, le nombre de jours de formation oscille selon les années entre 3,5 et 4 par an et par fonctionnaire de catégorie A (hors Éducation nationale). Il n'est pas possible, au sein de cet ensemble, d'isoler les CSE ou même les catégories A+.

En revanche, il n'existe pas d'évaluation annuelle de la dépense consacrée à la formation continue des fonctionnaires de l'État. Les seules évaluations disponibles sont celles réalisées par les rapports d'inspection de 2015 et 2016 sur la base d'enquêtes *ad hoc* réalisées par la DGAFP. La dépense de formation professionnelle (dont la définition est légèrement plus étendue que la formation continue, cf. ci-dessus) était estimée à 3,5 % de la masse salariale par le rapport IGF et 4 % par le rapport IGA, soit un ratio comparable à celui observé dans les grandes entreprises du secteur privé.

La seule information relative à la dépense moyenne par jour de formation dispensée et par stagiaire figure dans le rapport IGÀ de 2015, qui l'estimait à 367 euros en 2012. Ce même rapport soulignait toutefois l'extrême fragilité de cette estimation compte tenu de l'absence de comptabilité analytique dans la plupart des organismes de formation publics.

- **l'absence de pilotage interministériel**, la seule « animation » étant concrètement une circulaire annuelle de la DGAFP relative aux priorités et quelques réunions de travail entre DRH, responsables de PFRH et quelques groupes de travail ;

[3] « La formation continue des agents de la fonction publique », mission conduite par le comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, septembre 2007 ; rapport IGÀ sur « le bilan et les perspectives des mutualisations en matière de formation professionnelle tout au long de la vie pour les agents de l'État en administration centrale et en services déconcentrés », juillet 2015 ; Revue des dépenses – dépenses de formation initiale et continue des agents de l'État (IGF, 2016).

- **l'absence de modèle économique unifié** : certaines formations étaient ouvertes à plusieurs ministères, d'autres non. Certaines sont facturées aux autres ministères selon des coûts évalués de manière non transparente, d'autres non ;
- **l'absence de recensement des besoins, et notamment l'absence d'articulation avec les entretiens professionnels** qui étaient censés être le moment privilégié pour analyser et faire remonter les besoins de formation et mieux faire correspondre les besoins du service et les aspirations professionnelles des agents. Il en résultait une prééminence d'une logique d'offre sur une logique de besoin (le rapport IGA de 2015 évoque une « logique de catalogue ») ;
- **l'absence d'évaluation des formations, à part des questionnaires de satisfaction remplis « à chaud » par les stagiaires**.
- pour finir, le rapport IGÀ de 2015 estimait que « malgré les discours affichés, le domaine de la formation professionnelle tout au long de la vie ne semble pas être une préoccupation stratégique des différents acteurs ».

Ces constats étaient aussi valables pour la formation continue des CSE.

Le seul rapport évoquant le cas particulier des CSE est celui qui résulte de la mission Bassères sur la réforme de la haute fonction publique (volet INSP). Après avoir confirmé l'inexistence de données relatives à la formation continue des hauts fonctionnaires (volume des entrées, coûts…), les rapporteurs dressaient les constats suivants :

- l'impossibilité de disposer de données sur cette population (journées de formation, coûts, types de formation…), pour les mêmes raisons que celles mentionnées dans les rapports précédents ;
- la très grande hétérogénéité des efforts des ministères dans ce domaine et les probables inégalités des CSE dans l'accès à la formation continue[4] ;
- des redondances dans l'offre de formation continue, les offres de formation à destination de ce public ne faisant l'objet d'aucune mise en cohérence au niveau interministériel ;
- une tendance au renforcement des logiques ministérielles, celle-ci ayant comme conséquence « un amoindrissement de la culture interministérielle des cadres supérieurs de l'État, pouvant pénaliser la transversalité des parcours. »

Enfin, ce rapport pointait la faible implication de l'ENA dans le système de formation continue des cadres supérieurs de l'État (CSE) comme l'une des explications à cette situation.

1.1.2. Des pratiques et des stratégies ministérielles disparates qui confirment les diagnostics précédents

Pratiquement aucune conséquence n'a été retenue des constats des rapports précédents et ce alors qu'elles auraient dû être tirées pour la mise en œuvre de la réforme plus générale de la gestion RH des cadres supérieurs de l'État initiée en 2019, au moins pour ce qui concerne la formation continue de cette population.

Les textes réglementaires pris à cette occasion prévoient, en effet, la mise en place de divers changements qui devaient avoir un impact direct sur l'action de l'État, au moins pour ce qui concerne la formation continue (voir encadré n°2 ci-dessus et l'annexe 3 pour une description plus détaillée) :

[4] En l'absence de données spécifiques aux cadres supérieurs de l'État, la mission faisait l'hypothèse que ces inégalités d'accès étaient les mêmes que pour les autres catégories de fonctionnaires.

Encadré 2 : Encadré n°2 : Une réforme ambitieuse de la formation continue des CSE

Les textes réglementaires pris entre 2019 et 2022 prévoient en particulier :

Un pilotage assuré par une nouvelle structure interministérielle, la DIESE :

Celle – ci assure notamment le recensement des besoins de formation continue ainsi que la prospective des compétences, la définition des grandes orientations stratégiques et l'évaluation globale du système.

Elle peut s'appuyer sur un réseau de délégués à l'encadrement supérieurs (DES) présents dans les ministères et sur lesquels elle a une autorité fonctionnelle.

Elle définit les orientations en matière de formation continue que doivent décliner les départements ministériels : Les ministères (les SG, épaulés par les délégués à l'encadrement supérieurs) doivent intégrer les orientations de la DIESE dans leurs plans de formation dans un volet « encadrement supérieur ».

Des outils RH dédiés censés faire le lien entre les parcours et les attentes des CSE et les actions de formation continue :

La réforme prévoit une articulation entre la situation concrète des CSE, les évaluations, leurs aspirations, une offre de service de *coaching*, la création des comités parcours-carrière, des entretiens d'orientation, un entretien professionnel annuel. Elle conforte en outre la démarche de « viviers » et les actions de formation qui leurs sont adossés engagées précédemment.

Une définition juridique du périmètre « encadrement supérieur de l'État :

L'encadrement supérieur de l'État est défini, par le décret du 29 avril 2022, en croisant des considérations d'emploi occupé, de corps, de grades et de fonctions. Au total, cette population est estimée à 19 000 cadres A+.

Des précisions apportées sur le rôle de l'INSP, placée sous la tutelle de la DIESE, dans cet environnement :

L'INSP est désigné à la fois comme opérateur de référence de la formation continue interministérielle des CSE et ensemblier (garant de la cohérence et de la mise en visibilité de l'offre de formation à destination de ces publics). Cet objectif est décliné par ailleurs dans la feuille de route fixée à la directrice par le Premier ministre Jean Castex en 2021 dans son axe 3 :

- faire de l'INSP la tête de réseau de la formation continue des cadres supérieurs et dirigeants de l'État ;
- faire monter en puissance le CHESP ;
- refondre l'offre de formation continue destinée aux cadres supérieurs et dirigeants de l'État ;
- centraliser sur une plateforme unique l'ensemble des offres de formation pour les cadres dirigeants.

Source : Mission.

Faute de données disponibles, la mission a lancé un questionnaire auprès des secrétaires généraux et de certains organismes de formation susceptibles d'accueillir des CSE afin d'établir un diagnostic de l'existant. Cette enquête fait apparaître une situation de départ assez proche des constats formulés précédemment et très éloignée de la situation cible prévue par les textes et rappelée dans la partie 1.

Une planification stratégique de la formation continue assez répandue mais sans développements particuliers sur les CSE

70 % des secrétaires généraux ont élaboré un document d'orientation stratégique pluriannuel pour la formation continue de dans leur département ministériel (ce qui couvre environ 90 % des agents).

La mission a pu prendre connaissance des orientations stratégiques des ministères interrogés dans les questionnaires mentionnés *infra*. Dans la majorité des cas, il n'est pas fait mention de la catégorie des cadres supérieurs de l'État. Deux exceptions doivent être notées : au ministère de l'intérieur où un paragraphe évoque les enjeux en matière de management des cadres supérieurs et au ministère de l'éducation nationale.

Parmi les motifs invoqués pour justifier l'absence de prise en compte spécifique du public figure le caractère pluriannuel des plans ou schémas directeurs qui souvent, déjà en cours de réalisation, n'ont pas été mis à jour avec la création de la DIESE. Un autre ministère déclare, au moment de la publication de son schéma attendre les orientations de la DGAFP et la publication de son schéma directeur.

Ces documents sont de natures très diverses et d'ambitions très inégales, mais ils ont plusieurs points communs :

- certaines thématiques sont communes : formations au numérique, formations en faveur de la diversité, de l'égalité, de la laïcité et de la lutte contre les violences sexuelles et sexistes (formation obligatoire en vertu de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République) ;
- ils comportent toujours un volet managérial (parfois ciblé sur les primo-encadrants, pas spécifiquement sur les cadres A+).

En outre, tous les secrétaires généraux ont produit des plans de formation annuels ou pluriannuels, généralement sous la forme de catalogues de formation. La moitié des ministères affichent des parcours de formation dédiés à leurs cadres « A+ » dans ces documents.

Dans plusieurs cas, des formations interministérielles ou des formations réalisées par des écoles de service public en dehors du périmètre ministériel sont intégrées dans le plan.

Seuls quelques rares documents font référence aux orientations (schéma directeur) de la DGAFP en matière de formation continue et aux lignes directrices de gestion de la DIESE.

Enfin, aucun ministère n'est en mesure de « tracer » les dépenses consacrées spécifiquement à la formation continue des CSE. Les remontées de l'enquête que la mission a réalisée auprès des secrétaires généraux révèlent une absence de méthodologie commune (périmètre, dépenses prises en compte, intégration ou non des actions de coaching dans la définition). De nouveau, les constats faits par les missions précédentes sont encore valables aujourd'hui.

Un périmètre des cadres-supérieurs désormais juridiquement clarifié[5]

Parmi les acquis de la réforme de l'encadrement supérieur de l'État, il y a, pour la première fois, la définition précise du périmètre de l'encadrement supérieur de l'État, mentionné à l'article L. 412-1 du code général de la fonction publique qui a été précisé ultérieurement par le décret n° 2022-760 du 29 avril 2022. L'approche retenue combine des considérations d'emploi occupé, corps, grades et fonctions pour aboutir à une liste de personnes auxquels doit s'appliquer l'ensemble des dispositions de gestion RH prévues par la réforme, dont le volet formation professionnelle. La DIESE est en charge du suivi de ces publics.

Une approche RH des cadres supérieurs par les ministères qui ne recoupe pas nécessairement le périmètre DIESE :

Plusieurs ministères ont fait savoir à la mission que le périmètre DIESE n'était pas nécessairement pertinent pour eux en termes de gestion RH. Les écarts considérables entre leurs estimations des CSE relevant de leur périmètre et les chiffrages fournis par la DIESE (établis pourtant sur la base d'une enquête auprès des SG) en témoignent.

[5] L'annexe 3 « Une réforme de la haute fonction publique prévoyant des évolutions profondes en matière de formation continue ». Point 2 page 106.

Certains ministères raisonnent sur un périmètre « A+ », qui est plus large que celui de la DIESE (il peut par exemple intégrer des chefs de bureaux qui ne sont pas membres d'un corps entrant dans le champ DIESE). D'autres, au contraire, introduisent des parcours de formation « métier » ciblés spécifiquement sur certaines catégories (par exemple le ministère de l'intérieur avec les formations préalables à la prise de poste – cycle supérieur d'études territoriales - CSET). D'autres enfin, considèrent que certains de leurs directeurs d'établissement publics absents de la liste de la DIESE mériteraient d'y figurer.

À l'occasion de ses entretiens et en examinant précisément les réponses au questionnaire adressé aux secrétaires généraux des ministères, la mission a ainsi constaté que des précisions restaient nécessaires tant pouvaient être significatifs les écarts entre les chiffres dont disposent la DIESE et ceux indiqués par les ministères.

À titre d'illustration la mission a relevé que la DIESE comptabilise 2650 CSE pour le ministère de l'économie et des finances alors que dans sa réponse à la mission le SG en « déclare » 4400. La différence semble tenir aux cadres de la DGFIP inclus par le SG et pas par la DIESE.

Pour les ministères sociaux, la DIESE comptabilise un peu plus de 1000 CSE, le secrétariat général en a « déclaré » 1817 à la mission (et pour la formation à la transition écologique le chiffre est encore différent).

Pour le ministère de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, l'écart est de presque 50 % entre les données DIESE et celles fournies par le ministère. Ce qui s'explique essentiellement de la prise en compte les membres des corps et services d'inspection par le ministère et non pas par la DIESE.

Enfin, pour le MTECT l'écart est de 30 %. Pour le ministère de l'agriculture la DIESE comptabilise 700 CSE et le ministère 2000.

En matière de formation continue, au vu de ses entretiens et des objectifs qu'elle propose en la matière, la mission estime que les chiffres de la DIESE doivent servir de référence. Toutefois, elle préconise qu'à l'avenir la DIESE y ajoute, dans logique fonctionnelle, les officiers de gendarmerie exerçant des missions comparables à celles des membres du corps de conception et de direction de la police nationale et les magistrats judiciaires exerçant effectivement des fonctions de management, sous réserve de l'accord de la Chancellerie et l'ENM, soit de 440 à 800 selon les interlocuteurs rencontrés par la mission.

Par ailleurs la liste des CSE des opérateurs de l'État, point essentiel pour des ministères comme celui chargé de la Culture ou le MTECT, doit faire l'objet d'une actualisation « en continue ».

S'agissant du ministère des armées la mission préconise une approche concertée entre la DIESE et ce département ministériel pour préciser des critères intéressant la formation continue « commune » aux hauts fonctionnaires civils et militaires

Des processus d'identification et de remontée des besoins en formation très hétérogènes

Les entretiens avec les ministères ont montré à quel point l'expression de besoin en matière de formation continue des cadres supérieurs est diverse.

Dans 7 cas sur 10[6], le SG ne dispose pas d'une consolidation des entretiens professionnels pour estimer les besoins en formation des agents de son ressort en général. Toutefois, 5 SG sur 10 font état d'autres types de remontées de besoins à destination de la population des CSE, la procédure étant très artisanale.

[6] Réponse enquête mission.

En réalité, il apparaît que les remontées des besoins sont mieux organisées pour les formations métiers, lorsque des directions très techniques recensent les besoins au moment des changements de postes, que pour les formations plus transverses. S'agissant des formations de type interministérielles, les SG ne font pas état de remontées de besoins allant au-delà du recensement des viviers organisés par la DIESE.

Plus qu'un désintérêt pour la question de la formation continue en elle-même, cette lacune apparaît plutôt dès lors que le ministère ou la direction concernée ne propose pas de parcours de carrières identifiés et jalonnés par des prises de postes et la nécessité d'acquérir des compétences particulières.

Autrement dit, et fort logiquement, la formation continue n'est jamais considérée comme un sujet RH stratégique si elle n'est pas articulée à une problématique de déroulement de carrière ou de maintien de l'employabilité. À l'occasion de ces rencontres, cette impression a été renforcée aux yeux de la mission, plusieurs interlocuteurs ont indiqué que de leur point de vue la formation continue était la « cinquième roue du carrosse ».

1.2. Une offre de formation continue foisonnante, cloisonnée entre ministères, globalement peu connectée à une logique de parcours et négligeant la question de l'employabilité

1.2.1. Une offre rarement conçue pour les seuls cadres supérieurs de l'État

La mission observe à la lecture des catalogues de formation que la plupart des écoles, instituts, académies, de structures juridiques différentes (SCN, EPA, EPSCT[7]) ont bâti essentiellement leur offre de formation autour de la formation initiale et n'ont généralement pas d'offre dédiée aux CSE, mais le plus souvent aux « cadres À » ou « cadres A+ ».

Dans la majorité des ministères, les fonctions métiers restent une priorité des organismes de formation pour les A+ alors que l'on pourrait imaginer que les compétences accrues au management et aux *soft skills* prendraient le pas sur la technicité attendue de l'encadrement.

Les métiers à forte dimension régalienne (gendarmerie, police, justice, diplomatie …) disposent de cycles qui leur sont propre où l'accent est mis à la fois sur l'expertise « métier » et le management inhérent à celui-ci.

Certains ministères : ministère de l'intérieur (périmètre du secrétariat général) ; ministère des affaires étrangères ; les ministères sociaux ou de la transition écologique disposent de cycles pour les managers relatifs aux compétences transverses.

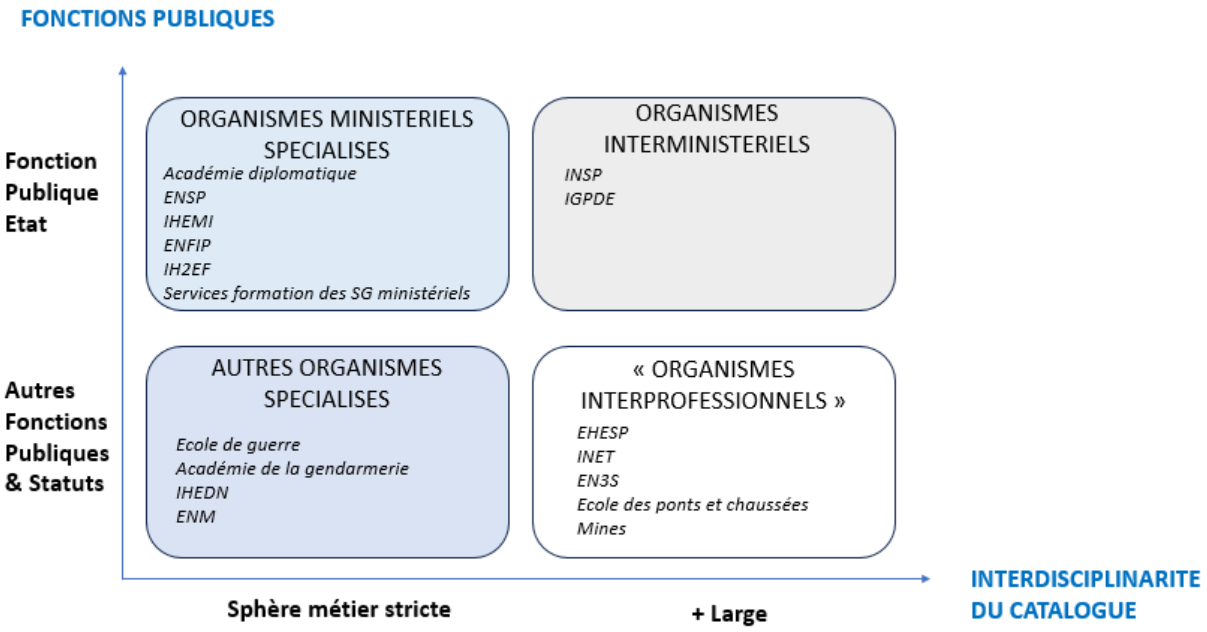
Enfin, la parution d'un référentiel de compétences managériales conçu et diffusé par la DIESE ne semble pas avoir eu d'impact particulier sur la conception des offres de formation tournées essentiellement vers les A+ quand ils existent sauf à l'Education nationale, à l'ENM et au MEAE (Académie diplomatique) où la mission constate l'articulation des plans de formation avec les compétences managériales figurant dans le référentiel de la DIESE.

[7] Service à compétence national (SCN), établissement public administratif (EPA), établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP).

Schématiquement les organismes se répartissent en quatre catégories définies en fonction du public cible et de la dimension plus ou moins ministérielle ou interministérielle de l'offre déployée :

- **les organismes ministériels spécialisés (fonction publique d'État) :** ces organismes, souvent créés de manière *ad hoc* pour traiter des sujets de formation continue, s'adressent plus spécifiquement aux publics den leurs Ministères de tutelle. La plupart accueillent souvent et de manière habituelle des stagiaires venant de la fonction publique d'État (autres ministères) ;
- **les autres organismes spécialisés (autres statuts)** : proche de la catégorie précédente dans leur objectifs et fonctionnement, ces organismes relèvent d'autres fonctions publiques (en particulier militaire, mais l'Ecole nationale de la magistrature pourrait également y figurer) ;
- **les organismes interministériels :** il s'agit d'organismes qui, de par les raisons présidant à leur création, leurs tutelles ou les publics accueillis (c'est-à-dire des offres particulièrement généraliste et l'ouverture des inscriptions), ont une vocation clairement interministérielle au sein de la fonction publique d'État ;
- **les organismes interprofessionnels :** organismes réunissant des communautés de pratique professionnelle sur un champ bien plus large que la seule sphère État ou que la seule fonction publique d'État (collectivités territoriales, ministères, organismes de sécurité sociale, directions techniques et d'ingénieurs).

Schéma n°1 : Cartographie simplifiée selon les principaux publics cibles des organismes



Source : Mission à partir de l'échantillon rencontré.

Dans ce schéma, les offres de l'IGPDE et de l'INSP, marquées par une forte interdisciplinarité (*soft skills*, préparation au cours de la fonction publique, compétences liées à la gestion publique, à la commande publique, aux affaires européennes, etc.) trouvent assez logiquement leur place au niveau interministériel[8].

[8] Si l'IGPDE est rattaché au ministère de l'Economie et des Finances, il accueille de nombreux stagiaires d'autres ministères, et pas seulement pour les formations de préparation aux concours.

Les militaires qui sont associés, par cette classification, aux autres fonctions publiques et aux agents « parapublics » de droit privé (de type organismes de sécurité sociale par exemple) ont construit leurs formations autour de leur sphère métier.

Les écoles du secteur sanitaire et social (*lato sensu*), acteurs de la formation pour les agents de l'État mais également, dans un environnement concurrentiel à destination des agents des deux autres FP ont conçu, de leur côté, des offres formant souvent à des compétences transversales (c'est-à-dire en l'espèce des compétences managériales circonstanciées à des environnements professionnels spécifiques).

La mission note ainsi qu'en fonction des publics auxquels s'adressent les organismes, leurs offres de formation sont plus ou moins axées sur les cœurs de métiers. La présence de publics hors FPE semble renforcer le caractère interdisciplinaire des offres.

La mission a noté en France une organisation relativement hybride, avec un système relativement déconcentré (organismes ministériels) mais tempéré par deux organismes à fort coloration interministérielle : l'INSP ou l'IGPDE sont les deux grands opérateurs qui s'adressent à un public varié. Ces deux instituts proposent une offre à la fois interdisciplinaire et ciblée sur la seule fonction publique de l'État. À l'inverse, l'école de guerre du ministère des armées ne relève que de son strict univers métier.

Dans ce paysage, les organismes interprofessionnels s'adressent aux publics des trois fonctions publiques (voire au-delà avec l'EN3S) mais développent une vision pluridisciplinaire assez naturelle car ils ne sont pas exclusivement (ni même initialement) concentrés sur les besoins de formation des cadres supérieurs de l'État.

Afin d'élargir le champ de comparaison, la mission a procédé à l'analyse des modèles étrangers qui montrent, en outre, que la grande majorité des pays de l'OCDE ont adopté une organisation déconcentrée de la formation des fonctionnaires déconcentrée (80 % des pays ont des organismes de formation rattachés aux ministères) et y ajoutent un niveau plus interministériel avec une école de gouvernement ou un programme d'apprentissage (près de la moitié à chaque fois). Cette revue internationale confirme qu'un système totalement centralisé n'existe dans aucun pays.

Il n'y a pas, *a priori*, de données permettant de juger qu'un modèle d'organisation est plus performant qu'un autre, mais l'on comprend que la France se positionne, de ce point de vue, dans la norme (voir encadré n°3).

Encadré 3 : Parangonnage international de la formation continue dans le secteur public

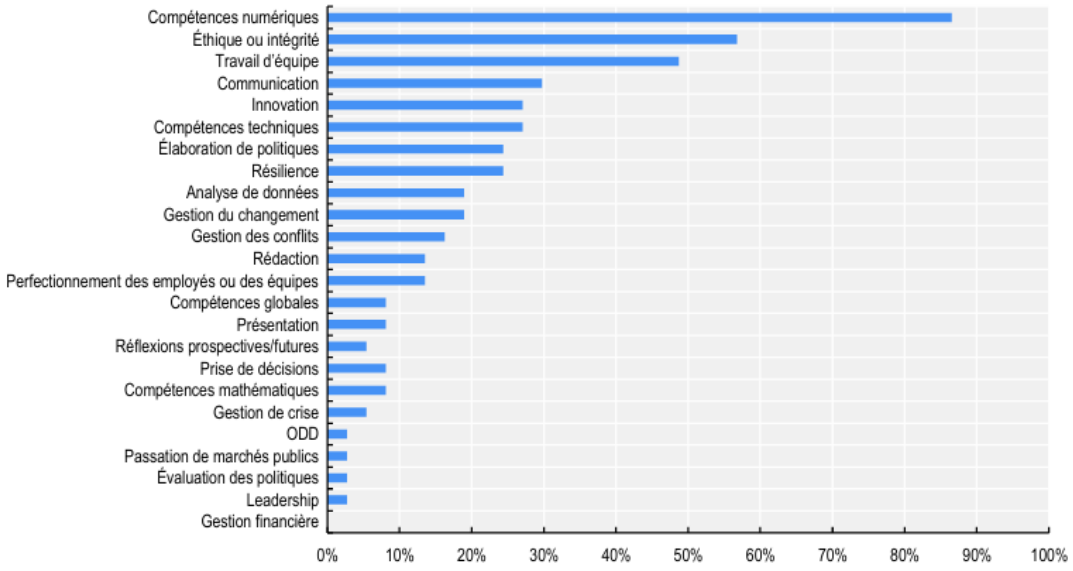
La formation continue des cadres supérieurs dans le secteur public est au cœur des préoccupations des États membres de l'OCDE, 25 Etats membres citant celle-ci comme une priorité (Panorama des administrations publiques, 2019).

Des modalités et des priorités largement communes en matière de formation continue des collaborateurs du secteur public

Les priorités de l'apprentissage sont largement partagées. Alors que la transformation numérique s'accélère, 86 % des pays membres de l'OCDE identifient les compétences numériques comme faisant partie des cinq compétences priorisées au sein des formations des administrations publiques (OCDE, 2022). De même, le socle de valeurs & éthique ou les *soft skills* (travail d'équipe, communication innovation) compte au nombre des tendances fortes en termes de priorités de formation des Etats de l'organisation.

Graphique 2.8. Priorités d'apprentissage et de perfectionnement pour les agents publics (non-cadres dirigeants), 2022

Pourcentage de pays ayant répondu à la question de l'enquête



Note : N=37. Les données concernant les États-Unis ne sont pas disponibles. Les pays ayant répondu à l'enquête pouvaient en choisir cinq. Question initiale : « Quels sont les principaux types d'aptitudes ou de compétences actuellement considérés comme prioritaires pour l'apprentissage ou le perfectionnement dans la fonction publique de votre pays ? ».
Source : OCDE (2022), Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, module 5 sur l'apprentissage et le perfectionnement.

StatLink https://stat.link/0fm546

Les tendances concernant les modalités de formation sont largement convergentes :

Formation sur site : 45 % des formations sont par exemple réalisées en situation de travail au japon. En Australie, ce taux atteint 60 %.

Formats courts : Des modules intensifs ciblés sont proposés en Espagne, tandis qu'au Royaume-Uni, 48 % des fonctionnaires suivent des formations courtes chaque année.

Logique de viviers : Aux Pays-Bas, les viviers de talents favorisent la mobilité et l'expérience diversifiée. En Estonie, 60 % des cadres supérieurs actuels proviennent de ces viviers.

Les champs de progrès sont aussi convergents

La nécessité de renforcer la culture d'apprentissage et le rôle clé du dirigeant pour sa diffusion est ainsi largement partagé. L'OCDE préconise ainsi de faire du perfectionnement des employés une mission essentielle du responsable hiérarchique. De manière générale, convaincre et accompagner les agents à se former est désormais considéré être une compétence managériale clé, à l'instar du référentiel des compétences managériales adopté par la DIESE en France.

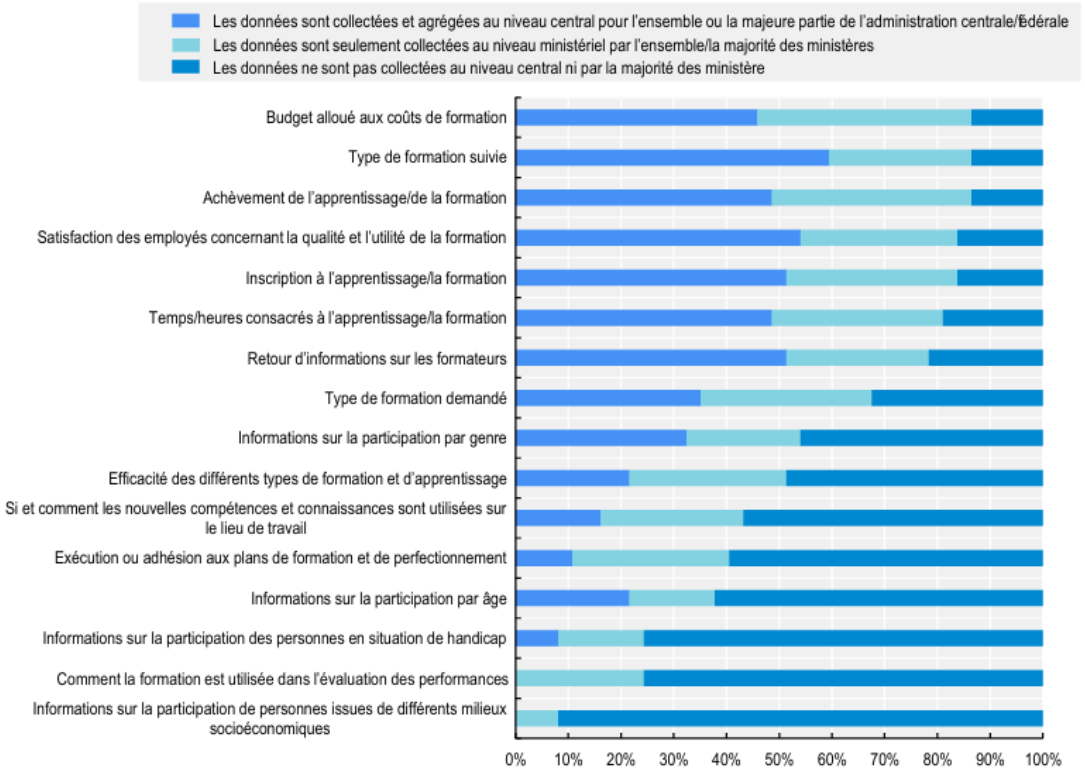
La prise en compte de l'employabilité reste aussi largement inachevée, les publications de l'OCDE notant, à titre d'exemple, la trop grande rareté de formations de reconversion.

Le suivi des besoins et le pilotage par la donnée reste, enfin, très perfectible dans la plupart des Etats. Le pilotage par la donnée est un axe d'amélioration général et l'une des pierres angulaires pour faire progresser les systèmes de formation des administrations publiques.

Environ 90 % des pays suivent, d'une manière ou d'une autre, soit au niveau central soit au niveau des ministères, la mise en place d'une formation, la satisfaction des employés, l'achèvement d'une formation et le temps passé à se former, ainsi que le retour d'informations sur les formateurs.

Graphique 2.5. Données et indicateurs sur l'apprentissage et le perfectionnement, 2022

Pourcentage de pays ayant répondu à la question de l'enquête



Note : N=37. Les données concernant les États-Unis ne sont pas disponibles Question initiale : « Quels indicateurs suivez-vous concernant l'apprentissage et le perfectionnement ? ».
Source : OCDE (2022), Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, module 5 sur l'apprentissage et le perfectionnement.

StatLink https://stat.link/zgd16q

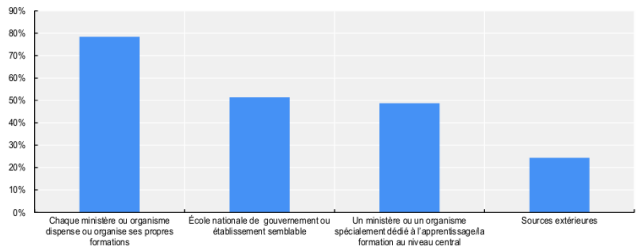
En Australie, au Canada, en Corée et au Royaume-Uni, de nombreux types de données sont collectés au niveau central, par l'intermédiaire des écoles ou des centres de formation nationaux, et au niveau des ministères ou des organismes publics. Toutefois, les pays qui suivent les résultats découlant des systèmes de formation, ou la manière dont les nouvelles compétences sont utilisées sur le lieu de travail sont moins nombreux.

Des modèles d'organisation de la formation continue plus hétérogènes cependant

S'agissant de la responsabilité de l'apprentissage et du perfectionnement, le modèle centralisé est minoritaire au sein de l'OCDE.

Graphique 2.3. Responsabilité de l'apprentissage et du perfectionnement dans les administrations centrales, 2022

Pourcentage de pays ayant répondu à la question de l'enquête



Note : N=37. Les données concernant les États-Unis ne sont pas disponibles. Il était possible d'indiquer plusieurs réponses. Question initiale : « Qui est chargé de la formation et de l'apprentissage au sein de l'administration centrale/fédérale ? ».
Source : OCDE (2022), Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, module 5 sur l'apprentissage et le perfectionnement.

StatLink https://stat.link/53sr9d

Les stratégies de formation sont souvent multi-niveaux : 62 % des pays de l'OCDE se sont dotés d'une stratégie centralisée ou interministérielle de formation pour les administrations publiques (OCDE, 2022). L'existence d'une telle stratégie n'empêche pas, pour autant, la moitié des Etats de l'OCDE de développer également des stratégies ministérielles. Cette approche permet ainsi de s'assurer que l'ensemble de la fonction publique soit capable de disposer des compétences nécessaires, tout en développant des compétences ministérielles spécifiques.

La dispense des formations est généralement organisée de manière décentralisée ou hybride : 57 % des pays membres de l'OCDE voient ainsi un mélange entre formation ministérielle et formation plus centrale assurée par une agence centrale et/ou une école de gouvernement.

Par exemple, en Espagne, l'Institut national de l'administration publique organise des formations pour l'ensemble des fonctionnaires, et les différents ministères gèrent également leurs propres programmes de formation spécialisée en fonction des compétences requises dans chaque domaine (40 % des formations sont conçues au niveau ministériel dans ce pays). Le Royaume-Uni a quant à lui lancé un programme de formation proposé sur le campus de la fonction publique (*Government Campus*) ; cette stratégie mise en place à l'échelle de l'administration vise à regrouper toutes les offres de formation en un seul endroit et à les rendre accessibles à tous. Il tire également parti de la formation ministérielle spécialisée en la rendant largement disponible plutôt qu'en la centralisant.

Sources : OCDE, Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique (2022) ; OCDE, Renforcer l'attractivité de la fonction publique en France Vers une approche territoriale (2023) ; OCDE, Emploi et gestion publics (2023).

1.2.3. Une offre de formations foisonnante et cloisonnée

Les résultats de l'enquête conduite par la mission auprès des organismes soulignent que les inscriptions sont ouvertes à d'autres publics que les agents de leur ministère de tutelle. La grande majorité des organismes déclarent proposer l'inscription aux cadres supérieurs d'autres ministères (90 %), ouvrir les formations de cadres aux fonctions publiques territoriale et hospitalière (70 %) ou avoir ouvert des places à certaines sessions de formation à destination de cadres du secteur privé (11 établissements sur 13). Ceci démontre une ouverture des catalogues en principe relativement étendue : les organismes peuvent recevoir des stagiaires en dehors de leurs principaux publics cibles selon la classification proposée ci-dessus (schéma n°1) et sans que ces flux ne représentent pour eux un volume massif en pratique.

Dans les faits, les CSE ne vont souvent pas naturellement s'inscrire aux formations proposées par un autre département ministériel pour des raisons de segmentation de l'offre et de son manque de transparence[9].

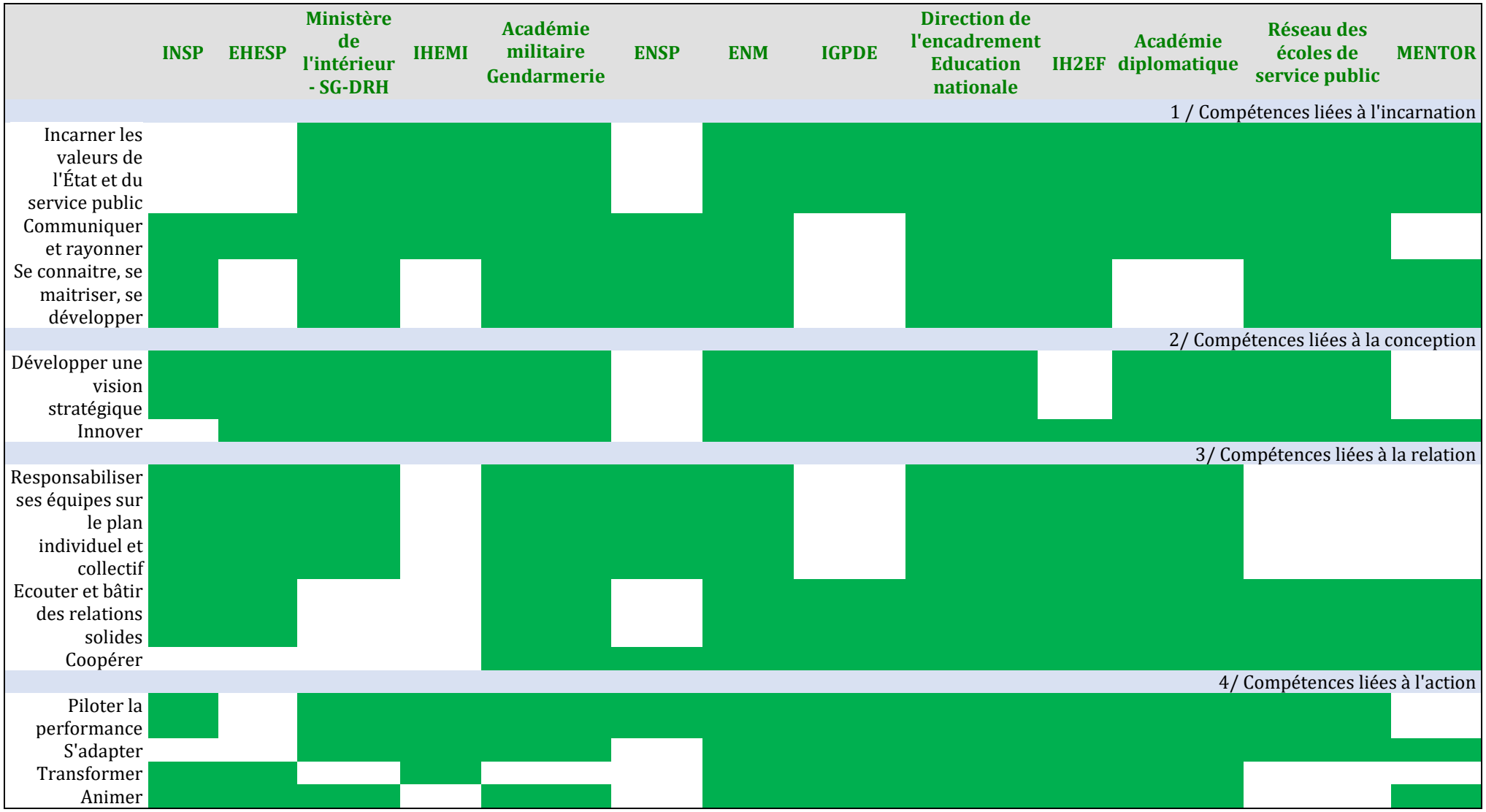
Il ressort en effet d'une cartographie[10] plus fine élaborée par la mission[11] à partir des documents consultés, que l'offre de formation reste largement « silotée », avec de nombreux doublons.

[9] Voir la partie 2.3 sur l'absence de « marché » interministériel ne permet pas des flux croisés et massifs d'inscriptions aux formations proposées par les différents ministères.

[10] Sans prétendre à l'exhaustivité, la mission a réalisé une cartographie de l'offre des principaux organismes de formation de l'État, à l'exception des écoles d'ingénieurs pourtant rencontrée. Ces dernières consacrant une offre essentiellement ponctuelle à destinant des CSE.

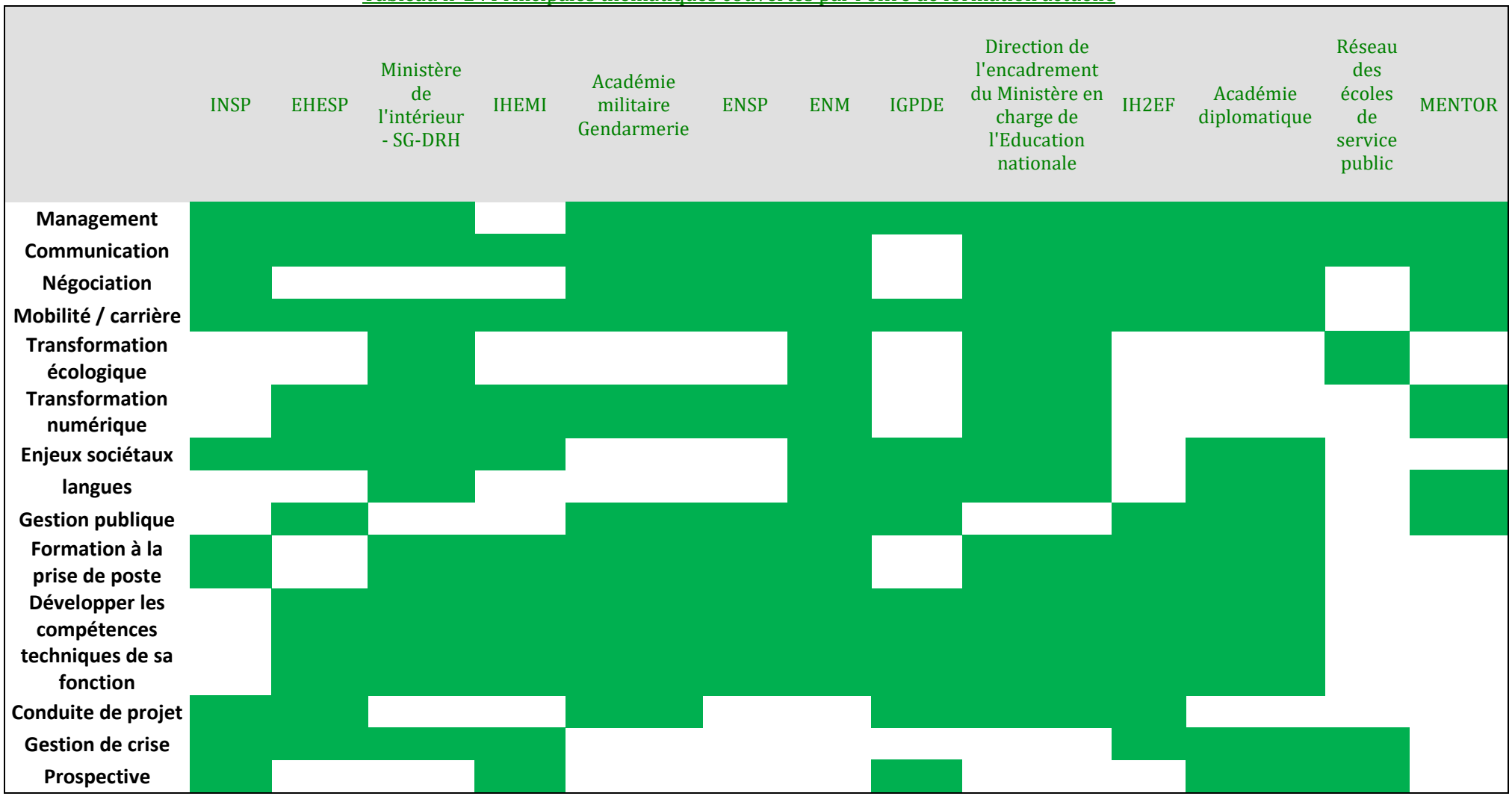
[11] Méthodologie employée : extraction des intitulés et des présentations des formations fournis par les catalogues et plans de formation.

Tableau n°1 : Couverture du référentiel DIESE par l'offre de formation actuelle



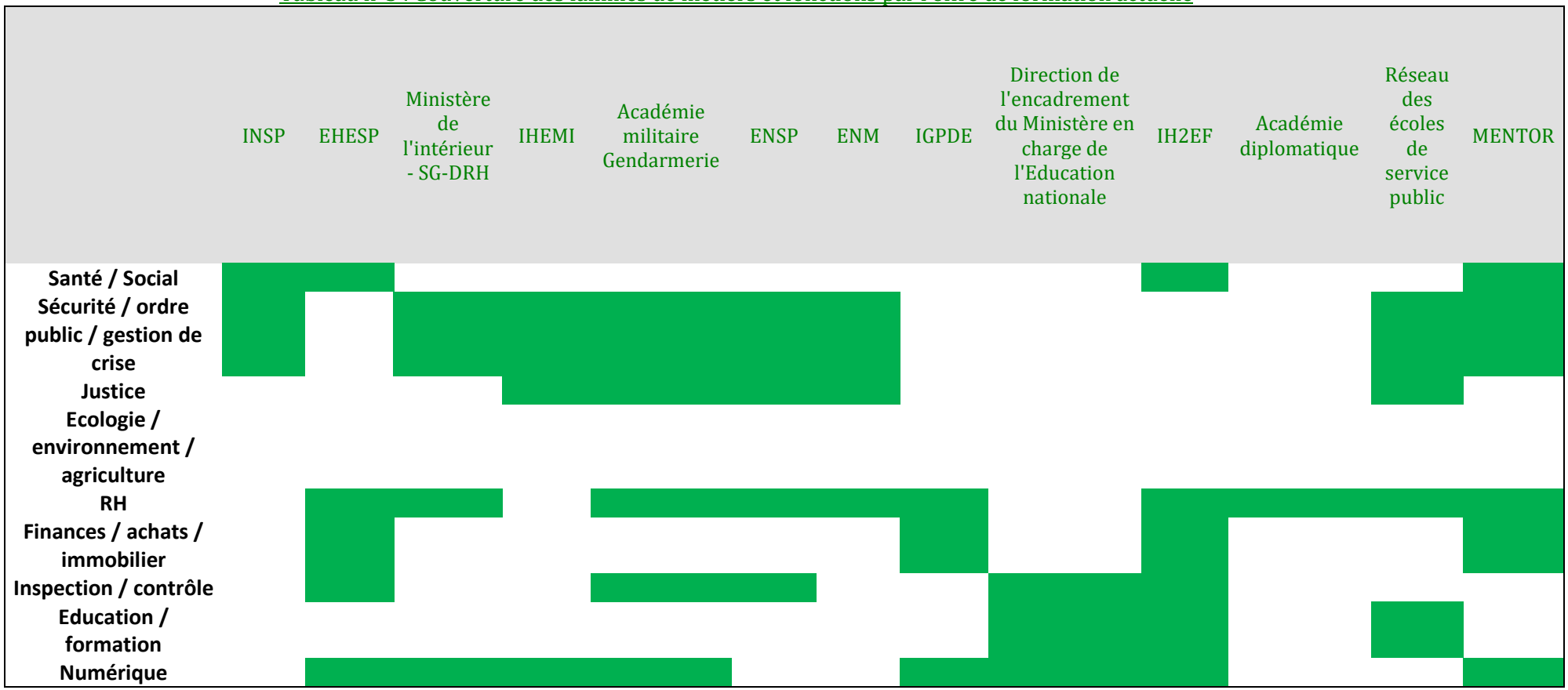
Source : Mission (analyse d'un échantillon représentatif des offres ministérielles en matière de formation continue).

Tableau n°2 : Principales thématiques couvertes par l'offre de formation actuelle



Source : Mission (analyse d'un échantillon représentatif des offres ministérielles en matière de formation continue).

Tableau n°3 : Couverture des familles de métiers et fonctions par l'offre de formation actuelle



Source : Mission (analyse d'un échantillon représentatif des offres ministérielles en matière de formation continue).

En pratique, les offres de formation des différents organismes recoupent assez largement le référentiel DIESE, mais de façon assez désordonnée (tableau n°1)

Comme rappelé précédemment, seuls le ministère de l'éducation nationale, l'école nationale de la magistrature (ENM) et l'académie diplomatique élaborent leurs offres de formation avec le référentiel DIESE, souvent en l'adaptant. Aussi, les notions du référentiel sont présentes dans les titres ou attendus de formation de ces trois structures. Il est intéressant de constater que les ministères qui ont mis à jour leur propre référentiel pour l'adapter à celui de la DIESE sont aussi ceux qui ont entrepris les réformes les plus récentes de l'organisation de leur formation.

Pour les autres organismes, s'il n'est pas fait directement mention du référentiel DIESE, les formations reprennent assez largement ses attendus sans les couvrir totalement.

Paradoxalement, l'INSP, en matière d'offre de formation continue ne couvre pas la totalité du référentiel de compétences de la DIESE. Cela peut s'expliquer en partie en raison d'un catalogue moins étendu que ceux d'autres organismes ciblant une population plus large que les seuls A+ visés par l'INSP. Surtout la mission a constaté que l'actuelle offre de l'INSP reprenait largement celle de l'ex-Ena qui par construction ne pouvait intégrer le référentiel de la DIESE.[12]

Alors que l'INSP a une vocation naturelle à épouser tout le référentiel de compétence de la DIESE, la mission observe que deux items dont celui de l'« incarnation des valeurs de l'État » n'apparait pas clairement dans l'offre de formation. La mission a relevé par ailleurs que les thématiques liées à l'innovation étaient très présents dans le catalogue de l'ENA 2021, ne sont plus dispensés par l'INSP.

Les domaines de formation sont souvent doublonnés (tableau n°2).

L'analyse par domaine est révélatrice de nombreux doublons que l'on peut classer en deux familles :

- les formations transversales relavant des *soft skills* de type « management », communication » sont présentes dans la quasi-totalité des organismes de formation publics. On observe une tendance généralisée à la conception de formations dans ce domaine ces dernières années, y compris dans le secteur privé (voir encadré n°4). Il faut noter également que ces domaines de formation sont plébiscités par les cadres dirigeants de l'État : ainsi, lors de la consultation de 2021 déjà citée, les principales compétences clés qu'ils considéraient comme nécessaire pour réussir était celles liées au management (30,6 %), le sens du service public et de l'intérêt général (21 %), la vision stratégique (18 %) et la capacité de décision (17 %). Les compétences techniques venaient bien après dans la liste (expertise technique : 14,2 %) ;
- certains savoir-faire en situation professionnelle comme la « transformation numérique », la « négociation », la « gestion de crise » sont proposés par près de la moitié des organismes. Concernant la gestion de crise, elle est assez naturellement présente dans les ministères qui sont conduits à gérer les situations d'urgence : MI, MEAE, Santé.

En revanche, ne peuvent pas être considérés comme des doublons, les formations des différentes écoles ou ministères consistant à accompagner les cadres dans les processus de mobilité, de prise de poste ou de compétences techniques liées aux métiers. Ainsi toutes les structures de formation contribuent à ce segment de la formation (« ordre public » pour les directeurs de cabinet de préfets, « économie de la santé » pour les cadres supérieurs en ARS, « actualité de la recherche en sciences de l'éducation » pour les CSE du ministère de l'éducation Nationale, …)

[12] Et même si les référentiels de compétence des CSE pré existaient eux aussi sous une forme différente.

Pour couvrir les besoins, certains ministères comme l'Intérieur s'appuient sur plusieurs organismes et cherchent à coordonner leurs catalogues en internes : ainsi, la gestion de crise est principalement proposée par l'IHEMI tout comme la communication, les formations en langues portées par un marché du secrétariat général. Une exception dans ce paysage avec la gendarmerie qui couvre assez largement les thèmes, même lorsque ces derniers sont déjà portés par d'autres structures au sein du ministère.

Un classement par familles de métiers qui illustre une répartition assez logique des formations (tableau n°3)

Une analyse par grandes « familles de métiers » montre que les métiers de la justice et de la sécurité sont assez logiquement couverts par les organismes des ministères en charge de ces politiques publiques. De même, les familles « santé » et « social » sont couvertes par l'EHESP mais également par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche dans le cadre de son réseau des métiers médicaux adossés à ses établissements.

L'INSP, avec le module « One Health » explore de manière transversale et partenariale (en lien avec AgroParisTech, VetAgroSup et l'EHESP) les questions de santé.

Les formations aux « métiers supports » RH et numérique sont proposés quasiment par tous, ce qui est moins le cas pour les fonctions financières.

Le référentiel de la DIESE, comme les six axes du schéma directeur de la DGAFP, sont *in fine* couverts par au moins un organisme de formation (et bien souvent plusieurs). Cela doit inciter à développer une logique de synergies et de modularité.

1.2.4. Des initiatives et des bonnes pratiques relevées par la mission

La mission constate que dans cet environnement très largement ministériel, de nouvelles initiatives engagées ces dernières années vont dans le sens d'une plus grande mise en commun des formations.

- **Le Réseau des écoles du service public (RESP), un partenariat déjà ancien qui n'a cependant pas permis de rationnaliser l'offre.**

Créé en 1996, il regroupe 39 instituts[13] et écoles des trois fonctions publiques, propose des formations gratuites sur la base d'un catalogue commun. Cette initiative a contribué à mettre en réseau les écoles et mutualiser certaines formations. Elle ne gomme pas les identités des structures qui y contribuent et a permis d'identifier les bonnes pratiques, en particulier dans les domaines de l'ingénierie de formation et des *soft skills* qui tiennent, sur ces deux seules thématiques, plus de la moitié des offres proposées. La mission voit dans cette initiative un témoignage de la capacité qu'ont les acteurs à travailler ensemble, mais le réseau n'est pas encore un espace de mutualisation, de partage des outils et de construction de parcours de formation.

La mission regrette cependant que ce catalogue ne soit qu'une juxtaposition de formations sans véritable lien ni stratégie. En réalité, chaque participant au réseau propose de verser au catalogue les formations pour lesquelles il sait qu'il a des places disponibles, sans souci de cohérence d'ensemble.

- **Une démarche interministérielle nouvelle autour des outils du numérique qui progresse rapidement mais qui ne répond pas aux besoins spécifiques des CSE.**

[13] Réf. www.resp-fr.org

De son côté la plateforme Mentor, initiée en 2021 par la DGAFP dispose de nombreuses formations en ligne ouvertes à l'interministériel. L'outil permet à la fois des accès ministériels, par école ou ministères, ou en mode ouvert. Il est basé sur une contribution financière des ministères (montant forfaitaire par inscrit) mais également par l'alimentation pour chaque département de différents modules.

Cet outil n'est toutefois que peu utilisé par les CSE pour la construction de parcours de formation.

La mission retient cependant que ces deux démarches interministérielles voire inter-écoles, ne sont pas explicitement dédiées au public de la DIESE et ne contribuent pas encore aux stratégies de parcours de formation. Elles illustrent cependant des capacités à engager les actions partenariales et transversales.

- Le tronc commun de la formation initiale, une dynamique partenariale[14].

Le décret de décembre 2021 précité définit le rôle de pilotage et de coordination confié à l'INSP dans ce dispositif. Il a été d'emblée complété par « une charte relative à la mise en œuvre du tronc commun par les écoles du service public » dont la mission tient à souligner le caractère à la fois précis, fonctionnel et surtout « ouvert » notamment les « principes généraux » de fonctionnement énumérés à l'article 3 :

- « **Collégialité** des prises de décision » …
- « **Autonomie** … des écoles pour l'insertion du tronc commun dans leur calendrier »
- « **Responsabilité** des écoles pour le suivi et l'évolution des modules du tronc commun »
- « **Collaboration** inter-écoles sur la base du volontariat pour la conception et la réalisation de nouveaux modules … »

Au moment de sa création en 2021, il concernait 15 écoles de services public et une vingtaine de corps et des cadres d'emploi des 3 fonctions publiques. Le dernier arrêté ministériel disponible du 28 novembre 2023 inclut 21 écoles et 30 corps et cadres d'emplois.

La mission a relevé le champ très large du dispositif qui va bien au-delà du « périmètre » des cadres supérieurs de l'État (décret DIESE) puisque sont concernés, depuis le début, les magistrats judiciaires (et l'ENM), et, depuis 2023 les magistrats administratifs et financiers, les officiers de gendarmerie, les administrateurs de la DGSE. Sont également concernés la fonction publique territoriale (INET, ENSOSP, et les écoles de la ville de Paris) et la FPH, directeur des hôpitaux à titre principal (EN3S et EHESP). Le champ des écoles, des corps et cadres d'emploi se sont sensiblement élargis dès 2023 (ex : Institut national du patrimoine, ENSOSP, etc.).

- Le programme de formation à la transition écologique des cadres supérieurs de l'État, une initiative de grande ampleur[15]

Lancée par la Première Ministre elle-même à l'automne 2022 à la suite d'une impulsion donnée par le président de la République, l'objectif de cette formation était « une formation qui s'adresse aux 25 000 cadres supérieurs de l'État. Revêtant un caractère obligatoire, elle devait être achevée avant la fin de l'année 2024 ». Le gouvernement annonçait par ailleurs qu'il souhaitait que les deux versants de la fonction publiques soient également concernés et que pour la fonction publique de l'État l'objectif était de former d'ici 2027 tous les agents.

[14] Cf. annexe 4.1.

[15] Cf. annexe 4.2.

Le programme concernant les « 25 000 des cadres supérieurs de l'État » se veut très ambitieux puisqu'il prévoit la formation obligatoire de tous les cadres supérieurs de l'État (très *lato sensu* car pour attendre 25 000 agents le gouvernement a notamment décidé d'inclure tous les magistrats judiciaires soit un périmètre dépassant assez largement celui de la DIESE, ce qui ne sera pas sans incidence sur la mise en œuvre du programme).

Au vu des éléments de bilan provisoire dont la mission a pu disposer, la mission a souhaité proposer quelques enseignements dont certains pourraient sans doute utilement guider d'autres actions de ce type dans les années à venir :

- quand l'État décide de lancer des nouvelles politiques publiques prioritaires notamment celles impliquant une forte « transformation publique » (*cf.* par exemple la transition numérique) il est nécessaire de prévoir des actions de formation destinées aux cadres supérieurs directement concernés. Cela apparaît nécessaire et sans doute une condition de réussite des réformes publiques ;
- ce type de formation continue doit pour autant tenir compte des acquis professionnels et des parcours des cadres auxquels elle s'adresse (le contenu d'une formation à la transition écologique méritera – dans une logique de modularité – d'être différenciée selon qu'elle est dispensée à des ingénieurs ou des généralistes par exemple) ;
- un pilotage administratif interministériel valorisant la DIESE et l'INSP est nécessaire. Il ne se substituera pas à l'indispensable engagement politique des ministres concernés, en premier lieu, le ministère de l'action publique, de la fonction publique et de la transformation mais il doit permettre un pilotage « pérenne » et efficace, y compris dans les régions, des actions menées ;
- au plan budgétaire, un suivi plus attentif paraît plus que nécessaire pour des programmes de cette ampleur et leurs estimations mieux préparées. Il apparaît que le budget initial était assez largement surévalué (de l'ordre 40 % sur les 15 M€ prévus initialement). Il faut veiller surtout à ce que les règles de répartition entre ministères et organismes interministérielles soient respectées dans leur applications, faute de quoi, les ministères seront réticents pour s'engager dans ce type de programme ;
- enfin, il convient de systématiser et de bien penser le suivi évaluatif de ces « grands programmes interministériels » de formation pour mesurer la qualité, les effets en termes de politiques publiques mais aussi leur impact au regard sur la « transformation publique ».

Encadré 4 : Les bonnes pratiques observées dans le secteur privé

Les grandes entreprises ont pris une nette avance dans le recours à la formation continue considérée comme un authentique levier pour piloter la montée en compétences, à la fois des cadres mais également du collectif, et pour leur renforcer leur attractivité en matière de recrutement ou de fidélisation des talents. C'est ainsi qu'en 2023 25 % des sociétés déclaraient vouloir davantage former à l'avenir tandis que 68 % projetaient de former tout autant.

Le marché français de l'*Executive Education* est dynamique : il s'élevait à 460 M€ en 2022 et devrait progresser à un rythme de +6 % de croissance par an jusqu'en 2026 (soit un horizon proche de 582 M€ l'année prochaine).

Pour autant, les enjeux auxquels sont confrontés les cadres du secteur privé ne sont pas diamétralement différents des défis auxquels les cadres supérieurs de l'État font face.

Des priorités axées sur les *soft skills* et la transformation

S'agissant des priorités des politiques de formation continue des entreprises, on notera en particulier :

- l'essor du coaching pour la transmission des *soft skills ;*
- une priorité de montée en compétences sur la transition digitale, l'IÀ et les nouvelles technologies ;
- une intégration croissante des priorités de transformation organisationnelles et métiers dans les formations ;

- parmi les compétences les plus demandées, les compétences comportementales et numériques ressortent particulièrement : compétences managériales (45 %), compétences transversales (45 %), compétences digitales (36 %), compétences métiers (29 %).

Des modes de formation de plus en plus tournés vers la pratique

Tendance de fond, la digitalisation permet de flexibiliser les programmes d'*Executive Education,* de moderniser les contenus et les modes d'enseignement. Les entreprises optent de plus en plus pour des formats de formation souples :

Formations hybrides

En 2022, 83 % des entreprises considéraient que les formations en ligne ont un impact positif, notamment en raison de la praticité des modes de transmission (35 % des répondants) et de la réduction des coûts de formation (43 %). L'absence d'interactions humaine du tout digital – perçu à 52 % des réponses collectées par Xerfi comme un inconvénient – encourage néanmoins au développement de formation hybrides. Aussi 62 % des professionnels de la formation déclaraient-ils vouloir élargir leur offre de *blended learning* (formation hybride en anglais) en 2022.

Formations courtes[16]

En 2023, 69 % de formation exécutives ont été courtes tandis que 31 % étaient de longues durée (audit réalisé par Xerfi sur un panel de 79 établissements et 2301 programmes).

Formation sur site

Xerfi Observatoire (2022) relève que le manque de temps est cité par les collaborateurs « *Executive* » comme le principal frein à la formation au sein de leur entreprise : 46,6 % tous répondants, dont 65,8 % parmi ceux voulant davantage se former. Cette contrainte de temps est un facteur supplémentaire du développement de la formation hybride qui peut, en particulier, être opérée sur site pour les contenus asynchrones.

Une pleine intégration de la formation continue à la politique des talents

De plus en plus d'internalisation : l'université d'entreprise

De plus en plus de grandes entreprises lancent, seules ou en partenariat, des universités d'entreprises. Parfois ouvertes aux fournisseurs ou sous-traitants de leurs écosystèmes, ces universités d'entreprises visent à combler les lacunes de leur personnel, autant qu'elles constituent un levier dans la conduite de projet de transformation métier, industrielles et organisationnelle ambitieux.

C'est par exemple le cas de l'Université du Groupe EDF, dont les formations dispensées de manière hybride ou sur les campus de Paris et Lyon, accompagne la transformation des différents métiers du groupe, en se concentrant sur la transmission des compétences transversales et de la culture d'entreprise rendues nécessaires par la stratégie-groupe Les départements métiers restent eux responsables des formations expertes et métiers.

Un levier de fidélisation des cadres

La formation professionnelle est de plus en plus perçue par les DRH comme un levier décisif d'attractivité et de fidélisation de leurs cadres, dans un contexte où les chocs technologiques sont rapides, où les carrières ne sont plus linéaires et où 26 % des actifs envisagent une reconversion professionnelle (1 actif sur 5 étant effectivement en cours de reconversion).

[16] Deux à trois jours.

À cet égard, les formations certifiantes, souvent longues, sont moins un élément central de la stratégie de formation de l'entreprise qu'un signal de reconnaissance ou une récompense pour le cadre identifié comme haut-potentiel.

Un élément central de la marque employeur

En pratique, les DRH du secteur privé consultés par la mission estiment tous que la formation continue est devenue un « produit de luxe ». La capacité à offrir une formation au sein d'une *Business School* réputée est considéré comme un facteur clé de la marque employeur de l'entreprise.

Aussi la réputation ou la marque de l'établissement est désormais clé dans le choix des écoles et organismes partenaires (49 % des programmes exécutifs étaient dispensés en écoles de commerce en 2023 en France). C'est d'ailleurs ce prestige et cette renommée qui permettent aux établissements concernés d'augmenter régulièrement leurs tarifs.

Source : Entretiens et Xerfi, Les nouveaux défis de l'Executive Education en France (2023).

1.2.5. Il existe déjà une offre partielle de formation en ligne ou hybride

Les plateformes et services numériques constituent aujourd'hui une infrastructure de base et centrale dans la délivrance des formations mais aussi l'inscription et l'orientation des collaborateurs au sein de l'offre pédagogique ou encore la construction de parcours de carrière plus individualisés. Trois catégories de plateformes ou de services digitaux distincts peuvent être interconnectés pour une expérience-utilisateur plus fluide (voir encadré n°5 ci-dessous).

Encadré 5 : Les plateformes numériques impliquées dans la formation continue

Trois catégories de plateformes et services peuvent être mobilisées dans la formation continue des cadres supérieurs de l'État.

1. Plateforme pédagogique : Il s'agit d'un service de e-learning permettant à l'apprenant d'acquérir des connaissances ou des compétences en ligne. Les modalités d'apprentissage sont diverses selon le médium ou le lieu d'apprentissage.

On parlera de formations asynchrones lorsque l'apprenant accède librement au contenu ou aux médias d'apprentissage (c'est par exemple le cas des *MOOC*, des simulations ou des jeux dits *Serious Games,* podcasts, vidéos) ou de formations synchrones lorsque l'apprenant interagit en ligne avec un contenu, un outil, le collectif ou le formateur sur une plage horaire précise (Webinaire par exemple).

Même si ces plateformes d'apprentissage offrent la possibilité de déployer des formations distancielles (100 % en ligne et permettant un apprentissage chez soi ou sur le lieu de travail dit *on-site*), la tendance pédagogique est aux formations hybrides, c'est-à-dire opérées à la fois en ligne et en présentiel lors de moments de transmission et d'interaction privilégié avec le formateur.

S'agissant de la validation des acquis, les modalités sont également variables (Quizz, QCM, tests plus complexes). L'intérêt pédagogique des plateformes est également de permettre un suivi fin de l'activité d'apprentissage par apprenant ou par module de cours (les données d'apprentissage ainsi générées sont appelées *Learning Analytics*).

Ces plateformes sont développées sur la base de librairies d'outils et de briques logicielles appelés *Learning Management System* (LMS) dont l'un des plus connu s'appelle Moodle. Parmi les organismes publics de formation continue, l'INSP, l'EHESP, l'ENM, entre autres, disposent de telles plateformes de formation dont les principales fonctionnalités ont été développées à partir de Moodle.

La création de contenu de formation fait le plus souvent appel à des compétences pluridisciplinaires allant de la synthèse des connaissances à transmettre définie par l'expert, à la scénarisation par des ingénieurs pédagogiques et puis, enfin, la conversion dans un médium spécifique, par exemple podcast ou vidéo, par un service d'appui technique spécialisé.

2. Catalogue de formations en ligne : Il s'agit de plus souvent, et dans sa version la plus minimaliste, d'un portail internet d'un organisme de formation recensant l'ensemble des formations inscrites au catalogues ou ouvertes à l'inscription. Les organismes de formation disposent pour la plupart de tels portails.

En matière de catalogue, l'approche de l'ENM axée sur la personnalisation du parcours est intéressante : sa plateforme propose des parcours de formation cohérents et composés de divers modules auquel l'apprenant peut décider de s'inscrire ou non dans une logique modulaire.

3. Plateforme de services numériques : Il s'agit ici de services destinés à la gestion de l'inscription, de la facturation, au suivi des formations et des profils.

Certains peuvent être accessibles à l'utilisateur final (« portfolio » compétences, demande d'inscription) tandis que d'autres restent réservés aux services gestionnaires RH (validation de l'inscription, règlement des factures) ou des organismes de formation (facturation, *learning analytics*).

À titre d'exemple, l'IGPDE dispose par exemple d'un module d'inscription et de facturation auquel sont connectés de nombreux services RH ministériels. À plus long terme, l'INSP prévoie pour sa part d'être capable d'extraire puis de transmettre les *learning analytics* des formations suivies directement sur sa plateforme d'enseignement, y compris lorsque celles-ci sont produites par d'autres organismes ; Dernier exemple, l'ENM commence à travailler à un projet de « portfolio » de compétences recensant les compétences et connaissances abordées en formation ou acquises et validées par les magistrats.

Source : Mission.

La digitalisation des formations est une tendance lourde de ces dernières années, avec la multiplication des formats courts. Désormais, les modes de formation se doivent d'être hybrides (c'est-à-dire mi-distanciel/mi-présentiel, voir encadré n°4 sur les pratiques du secteur privé).

S'agissant de la digitalisation de la pédagogie, il n'est pas incongru que chaque organisme dispose de sa propre plateforme d'enseignement[17], adaptée à ses choix pédagogiques et aux ressources techniques dont il dispose en interne pour la création de contenus de formation et leur médiatisation (WebTV, Podcasts, MOOC, *Serious Games*).

À *minima* on peut souhaiter que les choix techniques opérés les différents organismes soient les plus compatibles possible afin de faciliter le transfert de contenu d'une plateforme à une autre, d'une part, et faciliter la navigation entre le compte utilisateur ou l'espace d'inscription accessibles depuis un catalogue en ligne et le module de formation accessible depuis la plateforme d'enseignement, d'autre part. À cet égard, l'INSP, l'EHESP, l'ENM, entre autres, disposent de plateformes de e-learning dont les principales fonctionnalités ont été développées à partir du même *Learning Management System* (Moodle) ce qui devrait être facilitant.

Cependant, la digitalisation de la formation continue concerne également l'accessibilité de la formation continue : la multiplication des catalogues de formation disponibles rend l'offre peu lisible pour un collaborateur, même averti, et légitime en pratique la création d'un catalogue interministériel et digital de la formation.

De ce point de vue, la plateforme interministérielle Mentor est une initiative bienvenue mais qui ne répond pas aux besoins spécifiques en matière de formation continue des cadres supérieurs de l'État

Au niveau interministériel, la plateforme Mentor, portée par la DGAFP, joue un rôle de mise en visibilité des catalogues des différents organismes de formation continue (OFC) vis-à-vis de tous les agents de la fonction publique d'État sur une base volontaire pour les organismes de formations publics ou les SG/DRH ministériels qui souhaitent la publication de tout ou partie de leur offre.

[17] Aussi appelée, plateformes de e-learning ou plateformes pédagogiques.

Financée sur des crédits du FTAP[18], Mentor vise à donner accès à des formations exclusivement en ligne à l'ensemble des agents de l'État. En ayant dépassé les 200 000 comptes, l'utilisation de cette plateforme connaît une réussite incontestable (243 000 agents avaient ouvert un espace en janvier 2025, dont 20 000 se déclaraient agent A+). Certains ministères embarquent sur cette plateforme de manière accélérée, notamment pour la diffusion de formations obligatoires, comme cela a été le cas pour les formations sur la laïcité pour les agents de la DGFIP.

Cette initiative reste tout à fait utile sur le périmètre tous agents, mais elle n'épuise néanmoins pas à elle seule le besoin d'une offre interministérielle de formation continue à destination des cadres supérieurs de l'État. Et ce pour plusieurs raisons :

- le périmètre d'accessibilité au catalogue est variable, certaines formations étant ouvertes à tous tandis que d'autres ne sont disponibles que pour les agents employés par le ministère ayant produit le module en question, ce qui est logique dans le cadre d'un système de formation continue essentiellement organisé au niveau des ministères ;
- la dimension pédagogique de Mentor est limitée. Si la publication de contenu vidéos ou d'une maquette simple est possible sur cette plateforme, la publication de médiums plus complexes ou le suivi de l'activité pédagogique (données d'apprentissage notamment) reste plus parcellaire. Du point de vue des formats pédagogiques, les outils asynchrones (Quizz, QCM) ou synchrones (Webinaire de l'État est connecté à mentor) sont proposés mais les formations proposées restent exclusivement distancielles/digitales ;
- le bouquet de services proposés reste à étoffer : notamment en termes d'évaluation des formations, d'inscription, de logique de parcours, de « portfolios » de compétences.

Mentor ne permet pas, en outre, de consolider une marque employeur de l'État à destination des cadres supérieurs, qui devrait être consolidée par un contenu, des moments et des outils dédiés. Ce constat – aujourd'hui au cœur de toutes les politiques de gestion des talents et de fidélisation des grandes entreprises – concerne tout autant la marque employeur de l'État à destination de ses cadres et doit inciter à la création d'espace dédié et adaptés à ce public tant en termes de catalogue de formation, de ressources pédagogiques que de plateforme d'apprentissage.

Bien entendu, la plateforme Mentor est, comme tout projet informatique, évolutive. Il semble nécessaire d'aller plus loin que la version actuelle de Mentor pour promouvoir la formation continue et la construction proactive des parcours de carrières aux cadres supérieurs de l'État, et notamment en concevant un espace avec des comptes, des contenus et des services dédiés au cadre supérieur de l'État.

<u>Un catalogue interministériel devrait cibler spécifiquement les CSE et exploiter les synergies permises par la connectivité des différentes plateformes</u>

Un catalogue digital se situe, en effet, à l'interface de l'orientation au sein d'un parcours de carrière, de la sélection d'une formation appropriée puis, enfin, de l'inscription à tel ou tel module. Le catalogue est donc plus que la « simple couche » numérique d'une description de formations. Il doit être au centre de l'expérience-utilisateur et d'une navigation fluide entre les différentes

[18] Au plan budgétaire, Mentor a été financé à hauteur de 5M€ par le fonds de transformation de la fonction publique (FTAP). Au principe de 1€ versé par le FTAP pour 1€ versé par les ministères participants, c'est au total l'équivalent de 10 M€ qui ont été consacrés à Mentor (5M€ pour des développements techniques, 5 M€ en apports en nature sous la forme de contenus de formation apportés par les ministères). Désormais, le budget annuel de la plateforme hors masse salariale est estimé à 2M€ (répartis à parts égales entre DGAFP et ministères). L'équipe Mentor est constituée de 5 personnes et repose sur le support de référents ministériels.

catégories de services dédiés à la formation. Les services adossés à un portail interministériel de la formation des cadres pourraient ainsi être étoffés en permettant :

1. l'inscription en ligne de l'apprenant. Le catalogue est alors interconnecté à une API de paiement ou pourrait, le cas échéant, être interconnecté aux modules d'inscription en formation des gestionnaires RH ministériels ;
2. la bascule vers l'espace de formation dès que le compte de l'apprenant et son inscription au module de formation sont validés ;
3. l'interconnexion avec les catalogues d'autres organismes de formation. Si le contenu descriptif de la formation ou l'inscription à celle-ci n'est pas accessible sur le portail, celui-ci peut alors renvoyer en mode « dégradé » l'utilisateur vers la page dédiée à la formation concernée via un lien url ;
4. la consolidation de la validation des acquis ou des attestations de suivi d'une formation au sein du compte de l'utilisateur, permettant ainsi au collaborateur de suivre sa progression, voire de se prévaloir de telle ou telle connaissance ou compétence dans une logique de « portfolio » ;
5. l'évaluation des sessions de formations par les apprenants et la publication des niveaux de satisfaction afin d'encourager l'amélioration de la qualité des formations dispensées de manière endogène.

1.2.6. Une offre développée sans lien avec une logique de parcours et négligeant l'employabilité des cadres supérieurs

À la manière du schéma directeur de la formation continue de la DGAFP, le référentiel RH de l'OCDE indique les mécanismes utiles pour déployer un référentiel ou une politique employeur de manière cohérente : l'offre de formation – et sa cohérence avec les objectifs assignés à la stratégie d'ensemble – est l'un des levier clé.

Les attentes des usagers sont pourtant fortes en matière d'accompagnement à la mobilité ou de parcours.

Encadré 6 : Les attentes des usagers en matière de parcours et de formation

La mission a étudié les résultats de plusieurs enquêtes réalisées récemment sur les attentes des fonctionnaires en tant qu'usagers.

Mobilité et accompagnement

À l'occasion de la réforme de la fonction publique, le ministère de la transformation et de la fonction publiques a lancé une consultation auprès des cadres supérieurs de l'État. À la question « Quelles sont vos attentes vis-à-vis de la DIESE et de ses missions ? », les 2832 répondants ont indiqué une priorité consacrée à la mobilité (pour 25 % d'entre eux), l'accompagnement (24 %) et le décloisonnement (24 %).

Par la suite, le ministère de la transformation et de la fonction publiques a mené une grande enquête en ligne sur les attentes des fonctionnaires en matière de gestion RH : Fonction Publique + (2023).

Les usagers consultés comprennent ici des agents toute fonction publiques et catégories confondues, dont les cadres supérieurs de l'État (plus de 110 000 fonctionnaires ont répondu et 35 % étaient était en situation d'encadrement au moment de l'enquête[19]). S'agissant du volet « accompagnement » de l'enquête, 2844 contributions spécifiques – en réponse aux questions ouvertes – ont été transmises à l'équipe chargée de la consultation.

Si le périmètre de l'enquête FP+ est plus large que celui de la mission, les tendances n'en demeurent pas moins riches d'enseignements.

On observe une forte demande de changement de postes : plus de 49 % des répondants souhaitant effectuer une mobilité ou une reconversion à court ou plus long terme, majoritairement au sein de la fonction publique (29 % des répondants disaient envisager une mobilité dans la fonction publique, 7,2 % une reconversion professionnelle dans la fonction publique, tandis que 12,9 % disaient envisager une mobilité ou une reconversion hors de la fonction publique).

À la question sur l'accompagnement RH des mobilités, 24 % des réponses (sur 34 000 répondants) estimait avoir besoin d'une formation (priorité mentionnée à égalité avec le conseil carrière et le coaching à 24 %).

Parmi les encadrants de la fonction publique d'État ayant répondu, 61 % déclaraient avoir déjà bénéficié d'une formation au management et 82,3 % d'entre eux estimaient qu'elle avait été utile.

Culture de l'apprentissage

S'agissant des pratiques réelles de formation, enfin, la mission n'a pas pu obtenir des chiffres de participation des cadres supérieurs à des modules de formations continues très précis. Les seules données disponibles font état d'un nombre moyen annuel de jours de formation professionnelle des agents de catégorie À s'élève à 2,1, dont seulement 1,6 est consacré à la formation continue (Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, 2024). Comme pour la commission Bassères de préfiguration de la DIESE et de l'INSP (2021), les entretiens menés par la mission ont toutefois souligné une faible participation des cadres supérieurs de l'État à la formation continue.

Conclusions

Ces différentes enquêtes confirment en définitive trois faits structurels essentiels pour notre sujet :

- premièrement, le souhait de mobilité, quelle que soit sa forme, est très répandu parmi les fonctionnaires ;

- deuxièmement, la formation continue est l'un des principaux besoins et leviers identifiés par les usagers pour fluidifier ces parcours ;

- troisièmement, et au-delà de ces exprimées, la culture de l'apprentissage reste encore à diffuser dans la pratique et dans les mœurs professionnelles des cadres supérieurs.

Sources : ministère de la transformation et de la fonction publique, Principaux enseignement de la consultation FP+, Analyse quantitative, octobre 2023. Commission Bassères sur la préfiguration de la DIESE (2021), DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique (2024).

Le référentiel de la DIESE ne suffit pas pour déployer effectivement une politique de qualification ambitieuse dans le cadre d'une stratégie employeur plus générale et cohérente. Comme le montre l'OCDE (voir le schéma n°2 ci-dessous), les grandes orientations en matière de formation et qualification des agents doivent être incluses et déclinées dans un référentiel de compétences mais également dans un « corpus de valeurs et de leadership fort », une culture de l'apprentissage et de la performance, et une gestion des carrière attractive (organisation de parcours, conditions salariales, opportunités de mobilité, dialogue avec les agents…). Tel n'est pas le cas du référentiel de la DIESE aujourd'hui. De ce point de vue, le dernier schéma directeur de la politique de formation professionnelle tout au long de la vie édité par la DGAFP[20] élargit néanmoins la liste des compétences recensées et mériterait d'être mieux pris en compte.

Les compétences managériales chez les cadres supérieurs énoncés par l'OCDE ou le dernier baromètre des *soft skills* de Lefebvre Dalloz[21] posent implicitement la notion de parcours et de mobilité qui, s'ils sont bien présents dans les lignes de gestion (LDG) pour les CSE sont, à l'heure actuelle, insuffisamment corrélés aux questions de formation continue.

Schéma n°2 : le référentiel managérial proposé par l'OCDE

1 Culture et leadership fondés sur des valeurs	2 Fonctionnaires qualifiés et efficaces	3 Systèmes d'emploi réactifs et adaptables
1. Valeurs définies 2. Leadership compétent 3. Inclusif et protecteur 4. Proactif et innovateur	5. Bonnes qualifications et compétences 6. Employeur attractif 7. Fondé sur le mérite 8. Culture de l'apprentissage 9. Visant la performance	10. Gestion organisationnelle du système 11. Démarche stratégique 12. Mobile et adaptable 13. Conditions contractuelles appropriées 14. Ecoute des agents publics

Source : OCDE (2019), Recommandation sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, OCDE, Paris, https ://www.oecd.org/fr/gov/emploi-public/recommendation-on-public-service-leadership-and-capability.htm.

Le ministère de la justice, l'éducation nationale ou l'académie diplomatique ont pris en compte le référentiel pour construire les parcours de formation de leurs cadres supérieurs.

---

[19] La fonction publique d'État (FPE) a représenté la plus grosse cohorte de répondants 50,7% (alors que son poids réel dans la fonction publique est de 45%). Au sein de la FPE, 59,8% étaient positionnés en service déconcentré, 17,5% en administration centrale, 20,6% en établissement et 2,1% dans d'autres entités (autorités administratives indépendantes, services de l'État à l'étranger…). On observe, par ailleurs, une forte mobilisation des catégories À (38,4% alors qu'ils ne représentent que 26% des agents de la fonction publique) et A+ (9,2% des répondants alors qu'ils ne représentent que 2% des effectifs).

[20] Le schéma directeur de la politique de formation professionnelle tout au long de la vie 2024-2027 a été publié par la DGAFP le 2 septembre 2024. Il est organisé en six axes : Réaffirmer les valeurs et principes de la République, Mobiliser tous les agents pour être acteurs de la transition écologique, Renforcer la souveraineté et la transformation numérique pour consolider la transformation de l'action publique, consolider la fonction et les postures managériales, Renforcer la professionnalisation des acteurs de la filière ressource humaines, Accompagner le développement des compétences transverses.

www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/publications-dgafp/20241230_schema_directeur_2024_2027_version_finale_synthetique.pdf

[21] Baromètre des Soft skills « Lefebvre-Dalloz Compétences » 2024 repris dans l'encadré n°4 concernant les pratiques du secteur privé.

Par ailleurs, la mission a relevé trois exemples de recours accru à la personnalisation des accompagnements :

- riche d'un catalogue de plus de 400 formations, l'ENM propose des parcours modulaires pour ses magistrats. À l'occasion de mobilités, et selon le métier qu'ils sont amenés à exercer, ces derniers construisent un parcours « sur mesure », à la durée limitée dans le temps et en suivant un nombre de sessions définies préalablement. À titre d'illustration, les magistrats civilistes peuvent participer à un cycle approfondi en droit économique et social. Ce cycle est organisé sur une durée de 2 ans, comprenant 14 à 21 jours de formation. Une session de 3 jours est obligatoire, les autres optionnelles sont à réaliser à partir du catalogue de formation sur la base de compétences à acquérir dans divers domaines de spécialité identifiés préalablement comme le « droit commercial, économique et financier » ou le « droit social ». Des stages individuels et collectifs, limités dans le temps (7 jours maximum) complètent le cycle de formation. L'individualisation mise en œuvre par l'ENM est intéressante et pourrait inspirer la formation continue des cadres-supérieurs de l'État, en prenant garde toutefois à ne pas verser dans la constitution de filières qui cloisonnerait la haute-fonction publique (risque de *closed shops*) ;
- au ministère de l'éducation nationale, le choix a été fait de construire un parcours dédié aux membres de l'IGESR. Confrontés à la réforme du recrutement, les membres de l'inspection générale sont désormais recrutés pour une durée déterminée. Issus généralement des disciplines académiques, ces derniers doivent pouvoir, après leur passage à l'inspection, s'ouvrir sur de nouveaux métiers souvent plus transversaux, voire managériaux. Ainsi, un parcours « accélérateur de carrière » a été mis en place pour l'année 2025. Ce parcours présente la singularité de s'appuyer, en lien avec l'INSP, sur des outils et modules existants (de Mentor par exemple) et alterne les modèles hybrides de la formation, distanciel et présentiel pour s'adapter au mieux aux besoins et contraintes des CSE ;
- au ministère de l'intérieur, les formations du cycle supérieur des études territoriales (CSET) articulent des temps communs aux cadres supérieurs nouvellement nommés et des temps dédiés aux fonctions qu'ils occupent. Les temps communs portent notamment sur les axes transversaux (déontologie, prévention et lutte contre les VSS, enjeux et actualité du ministère), ceux relatifs aux temps plus adaptés aux fonctions occupées (ordre public et gestion de crise pour les directeurs de cabinet, relation avec les collectivités pour les sous-préfets d'arrondissement, …). Comme pour l'ENM, la stratégie du ministère de l'intérieur est d'individualiser au mieux les parcours de formation de ses fonctionnaires.

La rareté de ces exemples de parcours au sein de l'offre de formation dédiée aux cadres supérieurs de l'État souligne l'absence de véritable la véritable réflexion consolidée en termes de formation tout au long de la vie et en termes d'employabilité qu'elle soit en interne aux services de l'État ou en externe.

Encadré 7 : Les exemples britannique, finlandais et allemand

Comme l'OCDE le fait remarquer, l'ensemble des pays doivent progresser en matière de formation tout au long de la vie et de diffusion d'une culture d'apprentissage au sein de leurs fonctions publiques.

Parmi les exemples plus particulièrement examinés par la mission, il apparaît que les systèmes de formation continue étrangers doivent souvent répondre à des enjeux de recrutement ou d'avancement liés à des organisations de la fonction publique très différentes de la nôtre : fonction publique de « position » ou bien segmentation d'une fonction publique de carrière en différentes professions dotées de leurs propres critères d'avancement et de compétences. Si la formation continue reste largement décentralisée dans l'ensemble des pays de l'OCDE et concerne des socles de compétences similaires, elle ne répond néanmoins pas toujours aux mêmes enjeux de gestion RH de leurs fonctions publiques.

Si ces exemples britannique, finlandais et allemand ne sont ni adaptés ni réplicables tels quels à notre pays en raison du choix, constamment répété et continument approfondi d'une fonction publique de carrière, généraliste et mobile au niveau interministériel, certaines initiatives sont intéressantes en matière d'urbanisation de l'offre de formation :

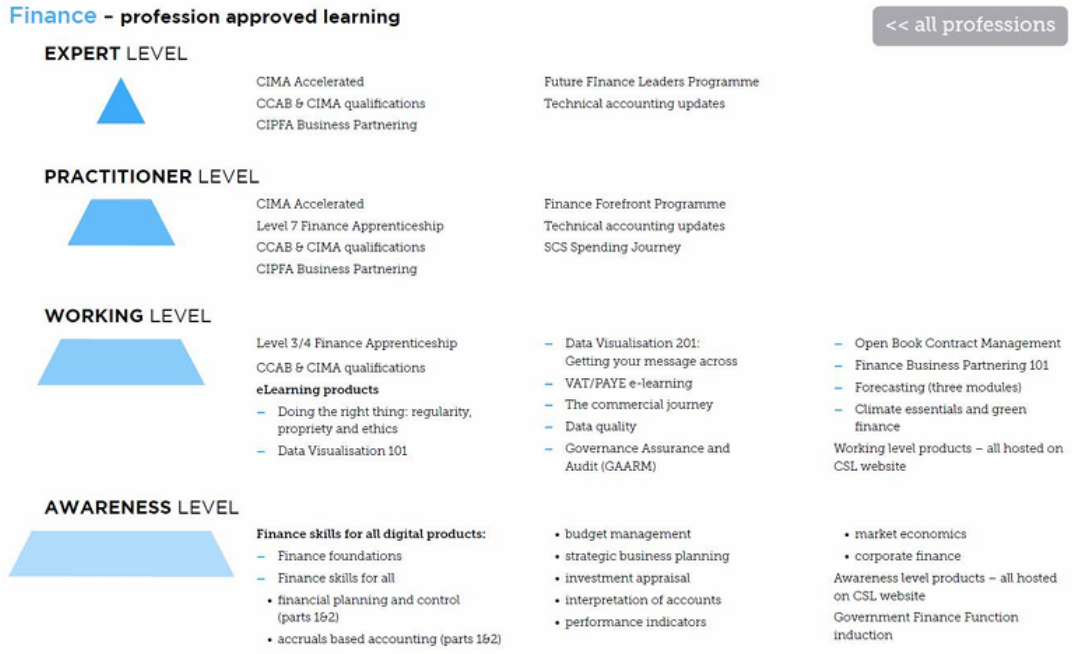
Le cas britannique

Le Gouvernement britannique s'est doté d'une stratégie pour dynamiser la formation destinée à ses 450 000 agents publics. Si son modèle est largement déconcentré aux niveaux des ministères, tempéré par un service du Premier ministre chargé de l'accompagnement et de la formation au *leadership* des cadres-dirigeants, un de ses programmes (*Government curriculum and* campus - GCC) est à remarquer et potentiellement porteur d'inspirations dans le cas français :

- premièrement, le gouvernement britannique souhaite se doter d'une plateforme de formation en ligne, largement accessible comprenant en particulier des formations à la gestion et au leadership dans une optique de perfectionnement et de professionnalisation tous départements ministériels confondus (c'est le cœur du GCC). Les outils, les formats et les contenus seront très variés. Ce projet, en cours de développement, doit faire l'objet de tests-utilisateurs au printemps 2025 ;
- deuxièmement, le GCC adopte une « urbanisation » très intéressante de l'offre de formation portée par le programme : elle est organisée selon des grandes filières (et non une simple classification par thème), niveaux d'expertise ou de pratique (*expert, practitionner, working, awareness*) et modulaire. Les parcours de formation ainsi organisés semblent très adaptés aux réalités professionnelles des collaborateurs et structurés de manière à être sollicité de la manière la plus adaptée possible au besoin et au niveau réel des agents.

Graphique 5.1. Exemple illustrant la diversité de l'offre contenue dans le GCC

Voici quelques-unes des formations proposées dans la profession Finance à différents niveaux



Source : Bureau du GCC.

Source : OCDE.

Attention, toutefois, à la différence du modèle de carrière adoptée pour les fonctionnaires au Royaume-Uni. La fonction publique britannique a accentué, ces dernières années, une organisation sous la forme de professions définissant les rôles, critères de compétences, les parcours de carrière, les critères d'avancement et les formations nécessaires, très éloignée de la fonction publique française relativement généraliste et tendant vers davantage de mobilité. Le risque de l'organisation britannique est de renforcer les barrières, voire d'instaurer des *closed-shops*, « silotant » un peu plus les départements ministériels. Une urbanisation de l'offre de formation par filière ne doit pas, dans le cas de la France, se traduire par des prérequis obligatoires pour l'occupation d'un poste mais plutôt améliorer l'offre, réduire les doublons, faciliter l'orientation et le choix de formation, accompagner les parcours, et faciliter les mobilités et la prise de poste.

- Enfin, en matière de formation, au *leadership* en particulier, les services du Premier ministre ont fait le choix de formations entièrement externalisées, auprès d'universités comme Oxford mais aussi auprès de cabinet de conseil ayant développé une expertise poussée dans le management et le mentorat.

Le cas finlandais

En Finlande, le modèle de la formation est très décentralisé et répond à un contexte très différent de l'organisation de l'État en France. Les municipalités constituent le pan le plus important du secteur public, en nombre d'agents, et leurs responsabilités sont très large. La fonction publique au niveau national est une fonction publique dite « de position » par opposition aux fonctions publiques dites de carrière observées en France ou en Grande-Bretagne par exemple.

Aussi, le recrutement au bon niveau de qualification et le renforcement d'une culture commune (« culture groupe ») sont deux enjeux clés du système de formation de la fonction publique finlandaise. Il y est en effet impératif de s'assurer que les professionnels venant du secteur privé disposent des prérequis nécessaires à l'occupation de l'emploi et de diffuser des pratiques, des valeurs et des cadres de coopérations communs entre départements ministériels.

Pour ce faire, la Finlande s'est dotée d'un « service de support au personnel » positionné au sein du ministère des finances et d'un *Public Management Institute*, structure centrale et légère, qui élaborent et diffusent de la doctrine (*Working for Finland – Central Government Human Resources Strategy 2030*) et proposent des séminaires et des formations en matière de *leadership*. Les ministères restent les principaux responsables de la formation de leurs agents.

Le cas allemand

L'Allemagne s'est doté d'un institut supérieur de formation des cadres de l'État fédéral (Bundesakademie für öffentliche Verwaltung) placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur (qui est également gestionnaire des 300 000 fonctionnaires fédéraux). Cette institution, créée en 1969 et dédiée à la formation continue (mais également, par extension à des prestations de coaching), occupe une place centrale dans un réseau de 20 organismes de formation dépendant des ministères.

Cette académie intervient à la fois comme organisme de formation en propre (elle organise elle-même 1 000 sessions de formation auxquelles ont participé plus de 18 000 fonctionnaires en 2023) et comme ensemblier. En tant que prestataire de formation, elle intervient en subsidiarité avec les autres organismes, davantage centrés sur les formations techniques. Elle-même se concentre sur les thématiques transversales (management, cybersécurité, environnement, techniques de communications, gestion publique…). Elle co-organise avec l'INSP le master franco – allemand MEGA.

Les modalités pédagogiques sont très diversifiées : forte proportion de formations réalisées à distance (2/3 des participants) ; organisations de séminaires, d'ateliers… L'académie fait appel à des formateurs externes souvent issus des ministères, mais également provenant de l'université.

En tant qu'ensemblier, elle veille à la cohérence de l'offre de formation sur les thématiques transverses. Surtout, elle mène chaque année un travail collaboratif avec l'ensemble des ministères pour recueillir leurs besoins de formation continue afin d'actualiser son catalogue.

Employant une soixantaine de permanents, cette académie a deux catégories de ressources :

- une dotation générale (5 M€ en 2023) ;

- des ressources propres qui proviennent de formations sur mesure organisées pour les ministères (organisation d'un séminaire spécifique, par exemple) ou pour d'autres acteurs privés ou publics.

Source : Mission.

1.2.7. Le déploiement du dispositif « parcours – carrière », une opportunité pour proposer de véritables parcours de formation

Bien distinct de l'appréciation annuelle effectuée par le supérieur hiérarchique, l' « évaluation collégiale », prévue à l'article L. 412-2 du code général de la fonction publique[22], est apparue à la mission comme un moyen nouveau et utile, à la fois pour détecter les besoins collectifs de formation continue des cadres supérieurs de l'État, et par ailleurs, de proposer des parcours individuels de formation continue aux hauts fonctionnaires pour développer leurs compétences, préparer leur mobilité, engager une reconversion professionnelle plus importante dans la fonction publique d'État ou vers les deux autres versants de la fonction publique voire même en dehors du secteur public.

Si les évaluations collégiales sont effectivement réalisées tous les six ans sur une population concernée de l'ordre de 18 000 à 20 000 fonctionnaires et aboutissent à des préconisations en matière de formation, ce sont chaque année de l'ordre de 2500 à 3000 fonctionnaires qui seront concernés à l'avenir. Les DES et la DIESE - qui devra synthétiser les retours ministériels - seront donc d'un matériau précieux pour définir des programmes collectifs de formation à réaliser mais également des actions permettant de mieux accompagner les demandes individuelles des cadres supérieurs de l'État.

Le président du comité « parcours et carrière » d'un département ministériel attend beaucoup du déploiement de ce dispositif et du rôle de synthèse que doivent jouer les DES et la DIESE. Il estime qu'à ce jour 15 % des évaluations aboutissent déjà à des suggestions de formation. Ces suggestions pourraient être globalement[23] remontées et faire l'objet d'une analyse fouillée. La mission ne peut qu'appuyer vigoureusement ce souhait. Il y a fort à parier qu'une offre de formation davantage conçue et ciblée sur les cadres supérieurs de l'État serait à l'avenir susceptible d'inspirer davantage de suggestions de formation dans le cadre de ces évaluations.

1.3. Une offre de formation assise sur des modèles économiques biaisés

1.3.1. Une absence de modèle économique unifié renforçant la segmentation du système de formation continue

Il n'existe ni modèle économique unifié, ni aucun « marché interne » de la formation continue au sein de l'État, pas plus pour les cadres supérieurs que pour les autres catégories d'agents.

[22] Voir l'annexe 3.

[23] C'est-à-dire via un recensement et une remontée du « stock » une ou deux fois par an pour satisfaire à la pratique d'anonymat maintenu dans le cadre des évaluations parcours et carrière.

On entend ici la notion de « marché interne » au sens de la rencontre, au sein de la fonction publique d'État, d'une demande de formation exprimée par les administrations ou des individus et d'une offre constituée par les catalogues des organismes publics, que ce soit au niveau interministériel ou ministériel.

L'inexistence d'un marché interne obère fondamentalement la capacité à opérer des comparaisons, la fluidité de l'inscription et de l'entrée en formation au niveau interministériel ou interprofessionnelle, ainsi que la capacité de mobilité interministérielle ou interprofessionnelle.

Plusieurs raisons expliquent cette situation :

- une structure des coûts de production mal connue en raison de la diversité des modèles de financement des organismes, mais surtout de l'absence de suivi standardisés de leurs coûts complets (partie 2.3.3) ;
- une absence de signal-prix ou des prix faussés et des modes de facturation freinant l'accessibilité des catalogues au niveau interministériel (partie 2.3.4).

Cette situation procède aussi de l'éclatement des budgets de formation ministériels, de l'absence de péréquation des moyens budgétaires consacrés à la formation entre ministères et de l'abandon à partir de 2007 des accords ministériels avec les partenaires sociaux qui avaient l'intérêt de fixer des objectifs en matière de formation des fonctionnaires.

1.3.2. Des modes de financement des organismes de formation publics très variables

De l'enquête conduite auprès d'un échantillon d'organismes publics de formation [24], opérant le plus souvent sur le champ de la fonction publique d'État, mais pas exclusivement, la mission retient plusieurs tendances structurelles.

On notera d'abord une relativement grande homogénéité des statuts juridiques. Sur les 14 organismes de formation publics couverts par l'enquête[25], 6 sont des services à compétences nationale (SCN)[26] comme l'IGPDE, 5 dont l'INSP et l'EN3S sont des établissements publics administratifs (EPA), 3 organismes - l'EHESP, Mines PSL et l'Ecole nationale des Ponts et chaussés - sont des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP).

Ces différences statutaires n'emportent pas en soi de différence fondamentale de modèle économique dans le domaine de la formation continue, sauf pour offrir des formations diplômantes qui exigent le statut d'EPSCP.

Le poids économique des organismes est aussi très variable, que ce soit en termes de population ciblée, de la part des dotations dans le financement ou encore de volume budgétaire total. Deux catégories se dégagent assez distinctement :

[24] Enquête, conduite du 11/12/2024 au 31/01/2025, op.cit. Les organismes interrogés sont les suivants : Institut pour la gestion publique et le développement économique (IGPDE), Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN), Ecole nationale supérieure de la sécurité sociale (EN3S), Ecole nationale supérieure de la Police (ENSP), Mines Paris-Sciences et Lettres, Ecole nationale des finances publiques(ENFIP), Ecole nationale des Ponts-et-Chaussées (ENPC), Institut des hautes études de l'éducation et de la formation (IH2EF), académie diplomatique et consulaire, Ecole de la gendarmerie nationale, Institut des hautes études du ministère de l'intérieur (IHEMI), Institut nationale des études territoriales (INET), Institut du service public (INSP), Ecole des hautes études en santé publique(EHESP).

[25] La mission a également interrogé la direction interministérielle de la transformation publique qui propose des formations-actions aux administrations. Elle n'est pas comptabilisée dans l'analyse des données collectées présentée au sein de cette partie 1.4 consacrée au modèle économique des organismes.

[26] Ou équivalent comme l'INET ou l'école de la gendarmerie nationale. L'INET est un service du CNFPT tandis que l'École de la gendarmerie nationale est une formation administrative au sens du code de la défense.

- Les instituts – souvent issus d'une création *ad hoc* par leurs ministères de rattachement – sont axés sur la formation continue. Ils sont dotés de budgets limités pour répondre à des besoins essentiellement internes : IH2EF, IHEMI, le budget le plus important étant celui de l'Académie diplomatique.

Dans cette catégorie, l'IGPDE, rattaché au ministère de l'économie et des finances, fait figure d'exception, au sens où elle est fortement axée sur la formation professionnelle, mais le poids de ses formations aux concours de la fonction publique, largement accessible en interministériel, lui confère un positionnement incomparable et une taille très significative.

- Les écoles, qui se sont construites pour l'essentiel autour de la formation initiale, sont dotées d'un budget souvent plus important. Elles proposent des catalogues de formations plus ouverts au niveau interministériel, voire au secteur privé : Ecole nationale supérieure de la Police, l'Académie de la gendarmerie nationale, EHESP, EN3S, INSP, Mines PSL, Ecole nationale des ponts et chaussées. C'est pourquoi la part du budget consacrée à la formation continue est mécaniquement et naturellement inférieure dans les écoles qu'au sein des instituts.

La diversité des modèles économiques relève du choix des ministères de tutelle (financement par dotation ou prise en charge de masse salariale, frais immobiliers, etc.) ou est la conséquence du champ couvert par les différents organismes, selon qu'ils s'adressent aux seuls agents de l'État, ou qu'ils s'étendent à autres versants de la fonction publique, voire des publics relevant du droit privé (EHESP ou EN3S par exemple).

- **Un modèle de financement où la dotation budgétaire représente l'essentiel des ressources de l'école ou de l'institut**

La diversité des modes de financement adoptés pour la formation continue se justifie par une capacité différenciée à ouvrir le catalogue de formations à l'extérieur en raison de métiers ou de compétences très spécifiques (métier de diplomate, compétences en maintien de l'ordre, etc.) donc « peu exportables ». Dans ce cas, il n'est pas d'autre choix que de financer l'entièreté du coût de la formation sur dotation budgétaire.

Les instituts comme l'IHE2F (10,9 M€ de budget en 2024, dont 6,9 M€, soit 60 %, pour la formation continue), l'IHEMI ou l'Académie diplomatique relèvent tous de cette catégorie. L'IGPDE aussi puisque ses recettes propres représentent 7 % de son budget affiché[27].

Au sein de cette catégorie, l'INSP, dont le cœur du catalogue propose des formations à fort contenu managérial, est ici dans une position spécifique avec quatre modes de facturation différents mais donnant une coloration « hybride » à un modèle penchant très majoritairement vers le financement par dotation sous une forme ou sous une autre[28].

[27] Comprenant les activités de recherche et de préparation aux concours et n'incluant pas les frais immobiliers et de dépenses informatiques prises en charge par le secrétariat général du ministère des finances. Pour une reconstitution du budget de d'activité de formation continue à coûts complets de l'IGPDE voir la partie 2.3.3.

[28] Refacturation des « formations viviers » à 50% à la charge de la DIESE ou réponse sur-mesure à une commande ministérielle (accords de gré à gré, parfois déficitaire en pratique). Seule la facturation des formations certifiantes et diplômantes (masters, mastères et cycle de hautes-études européennes formations interministérielles de l'INSP) font exception en se basant sur une logique de « marché » (coût augmenté d'une marge), mais pour un volume d'apprenants limité.

L'activité de formation continue de l'INSP est ainsi essentiellement financée par la dotation budgétaire de l'Ecole (qui couvre une part des frais de structure et de la masse salariale), le complément provenant des versements complémentaires de commanditaires (DIESE et DGAFP) ou des facturations auprès des ministères ou des auditeurs. S'agissant de la formation continue, soit 4,4 M€ dans le budget de l'INSP, les ressources propres, au sens de la commercialisation à des cadres extérieurs à la fonction publique, ne représentent qu'autour de 850 k€, soit environ 18 %[29].

- **Un modèle de financement où les recettes propres représentent un pourcentage significatif.**

Les recettes propres, c'est-à-dire provenant des « ventes » hors de la sphère État (comme les dotations de fonctionnement, la masse salariale ou les refacturations au ministère de tutelle) ne couvrent que rarement la totalité des coûts de l'activité de formation professionnelle mais les taux de couverture s'avèrent importants.

Ce modèle concerne aujourd'hui essentiellement l'EHESP, l'EN3S ou les écoles d'ingénieurs comme les Mines PSL et l'Ecole nationale des ponts et chaussées, dont le positionnement en matière de formation des cadres supérieurs de l'État est plus « périphérique ».

Les fonctionnaires sont aujourd'hui un public très minoritaire des écoles d'ingénieurs, leur activité de formation continue ciblant pour l'essentiel le secteur privé : ainsi l'ENPC réalise 14 M€ de chiffre d'affaires annuel dans trois entités distinctes (4M€ au sein de l'établissement public pour des mastères spécialisés longues durée de niveau Bac+6 ; 8 M€ via PFC plan formation conseil - entité privée pour les formations courtes ; et 2 M€ pour des formations MBÀ ou assimilées dans le champ du management et de l'innovation) et les Mines *Executive Education*, filiale privée de Mines PSL portant les formations au management, connait un forte croissance ses dernières années, son CÀ dépassant désormais 2M€[30].

Pour autant ce modèle de recettes propres n'est pas incompatible avec le déploiement d'une activité de formation continue en direction de la fonction publique (fonction publique hospitalière par exemple) ou de l'emploi parapublic (caisses de sécurité sociale, autre exemple). Ainsi, la formation continue à l'EN3S est financée en pratique à hauteur de 95 % par des recettes propres (6,7 M€ de recettes propres en 2024). L'établissement assume et revendique un objectif d'autofinancement de la formation continue[31], y compris une quote-part de 38 % des services support EN3S en raison de leur contribution indirecte à cette activité. Si les agents de direction de sécurité sociale (environ 2500) ont un lien avec l'école en raison de leur formation initiale dans ses murs, ils n'ont pas pour autant l'obligation d'y avoir recours pour leur formation continue, l'EN3S restant en concurrence avec les autres acteurs de la formation dans ce domaine.

[29] Les formations diplômantes et certifiantes, dont le cycle des hautes études Européennes (CHEE), ont représenté 850 K€ de recettes en 2024. La mission ne retient pas les programmes internationaux courts, relevant de la direction internationale de l'INSP et d'une autre logique de développement, dans le périmètre de la formation continue.

[30] À l'exception notable d'une formation pour les hôpitaux représentant 10% du CA, la part des fonctionnaires y est tout à fait résiduelle.

[31] La différence entre le chiffre d'affaires de la formation continue et les dépenses engagées (dépenses consultants/intervenants/frais logistique – de vie – déplacement hors masse salariale) sert à financer les salaires des équipes de la formation continue, les CDD de l'ensemble de l'EN3S et une quote-part de 38% des services supports EN3S concourant à l'activité. En cas d'excédent éventuel, celui-ci sera mobiliser pour financer la recherche et l'immobilier.

Le modèle de l'EHESP est proche, pour un niveau d'autofinancement moindre[32], en particulier parce que les coûts liés à l'implication du corps professoral dans la formation continue sont couverts à 90 % par la dotation ministérielle (mais pas pour les vacataires)[33]. En pratique, l'EHESP accueille à titre quasi-gratuit les cadres supérieurs du ministère dans ses formations continues en contrepartie de sa dotation initiale.

Deux raisons fondamentales conduisent ainsi à une part élevée des recettes propres pour l'EHESP et à l'EN3S : premièrement, certaines de leur formation entrent tout naturellement dans les besoins[34] de certains employeurs « parapublics » mais de statut privé comme les caisses de sécurité sociale ou encore les entreprises ou groupes du secteur sanitaire et médico-social. Deuxièmement, le choix est réitéré et parfaitement assumé dans le dialogue de gestion avec les tutelles de financer l'activité de formation continue par une part non négligeable de recettes propres.

Cette situation n'est déplorée par aucune des directions de ces écoles. Au contraire elle est perçue comme un aiguillon pour la qualité des formations (leur catalogue doit « trouver preneur ») et une obligation pour eux de coconstruire leurs catalogues avec les bénéficiaires.

Dernier exemple dans cette catégorie, l'IHEDN. La spécificité de cette institution est de proposer une formation de prestige à des auditeurs du secteur public et du secteur privé (31 % des auditeurs) dans un domaine souvent éloigné du cœur de leurs métiers : la sécurité nationale. La mission note pour autant l'attractivité et le succès de la session nationale, organisée à Paris, pour un budget d'environ 2,8 M€ par an. Le catalogue de l'IHEDN, ouvert aussi bien au secteur public que privé (31 % des auditeurs en 2024), lui permet de collecter près de 3,7 M€ de recettes propres, sur un budget total d'environ 11,5 M€ (hors frais immobiliers, non mis à la charge de l'Institut à ce jour). La qualité de la formation et son attractivité lui permettent de fixer des tarifs très différenciés selon les publics, allant d'une prise de participation modeste pour des raisons d'influence et d'information de l'opinion publique (élus, journalistes…) à plusieurs dizaines de milliers d'euros pour les entreprises en capacité de payer.

1.3.3. Des coûts complets réels des formations encore inconnus dans la plupart des cas

Si la diversité des modes de financement peut se justifier selon le public cible et le type de formations dispensées, rien ne justifie, en revanche, l'absence de suivi standardisé des coûts des organismes de formation publics. Ceux-ci sont peu ou pas suivis par les tutelles.

Seulement 4 sur les 13 organismes ayant répondus déclaraient tenir une comptabilité analytique ou à coûts complets. Dans l'ensemble, on assiste, sauf rares exceptions[35], à des reconstitutions budgétaires *a posteriori,* et parfois de manière relativement artisanale, permettant de donner une idée des sources et des volumes de financement de l'organisme mais pas de retracer les coûts afférents à telle ou telle formation.

Les informations avancées par les organismes sur leurs budgets soulignent des réalités très différentes et les périmètres de dépenses difficiles à comparer de manière précise :

---

[32] Le budget formation continue de l'EHESP s'élève à 3,8M€ hors masse salariale.

[33] L'établissement couvre ensuite à 100% les autres coûts directs de la formation continue (fonctionnement, frais de missions, personnels sur ressources propres, certaines catégories de frais pédagogiques) par ses recettes propres. Tandis que les coûts indirects (fonctions support et soutien) sont répartis dans des proportions variables entre la dotation de l'établissement et ses recettes (2/3 en moyenne).

[34] Dont en matière d'apprentissage.

[35] La mission donne ici une estimation différente des réponses à l'enquête, les entretiens conduits a posteriori démontrant que certains organismes ayant répondu favorablement étaient encore très loin de tenir une comptabilité en coûts complets, tandis que d'autres, pourtant dotés, ont répondu défavorablement car leurs dispositifs de suivi ne permettaient pas encore d'aller jusqu'à la granularité de la session de formation.

- certains organismes sont en mesure de présenter un budget directement lié à l'activité de formation continue mais hors dépenses de personnel (par exemple le budget de formation continue à hauteur de 2,4 M€ de l'IHEMI, qui a pour projet de déployer une comptabilité analytique, ne comprend pas les crédits T2) ;
- d'autres sont en mesure de chiffrer un budget à coûts complets mais hors dépenses immobilières (par exemple 11,8 M€ à l'IHEDN, 10,5 M€ à l'Académie diplomatique) ou de les réintégrer au budget total de l'établissement après calcul d'une quote-part sur la dépense du secrétariat général (les dépenses concernant la formation continue en coûts complets, sans les préparations au concours ni les activités de recherche, s'élevaient ainsi à 18,5 M€ pour l'IGPDE en 2024) ;
- certains organismes prennent souvent en charge des frais de transport, de restauration et d'hébergement (cas de l'Ecole nationale supérieure de la Police, mais sans le relier au budget spécifiquement dédié à la formation continue par l'organisme) ou bien de manière plus ponctuelle pour certaines formations seulement (Talentueuses à l'INSP par exemple).

Par suite, 8 organismes répondants sur 13 déclaraient ne pas connaître leur coût moyen de journée pour une formation[36] destinée aux cadres supérieurs pour l'année 2023[37].

Pour ceux qui ont répondu, le coût de production moyen d'une journée de formation pour un cadre supérieur se situerait aux alentours de 300€ mais ce chiffre, résultant d'une amplitude extrême des réponses (entre 64 et 424€), ne repose pas sur un périmètre de dépenses comparable pour les organismes (voir *supra*) et reste sujet à l'extrême variabilité du taux de participation (quelques inscriptions de plus sont en mesure de réduire sensiblement de coût moyen par journée-stagiaire).

Ceci démontre l'intérêt central de la comptabilité analytique pour établir des unités de comparaison fiables et probantes (en journée-stagiaire).

Ce constat conduit également à interroger fortement l'amplitude des écarts de prix affichés entre les catalogues des différents organismes pour des formations managériales ou destinées à des cadres-supérieurs, qui vont de 250 à 458 € par apprenant/jour pour les mieux disant à plus de 1000 € pour les moins disant selon les données de l'enquête. Une grande partie de l'écart provient de la capacité de l'organisme à ne facturer qu'une « reste à sa charge » aux ministères ou au contraire au besoin de facturer des coûts complets (cas typique de l'INSP pour laquelle la SCSP n'a pas été initialement et spécifiquement prévue pour la formation continue)[38].

La situation actuelle se traduit donc en vérité par une <u>incapacité des décideurs ministériels comme interministériels à :</u>

- <u>connaître le coût exact</u> de la production des formations figurant dans les catalogues ;
- <u>évaluer et comparer les prix</u> de formation proposés par des organismes différents pour des modules parfois relativement similaires dans leurs objectif, contenu et modalités.

Il en résulte une difficulté à prendre des décisions totalement rationnelles en matière de choix d'organismes ou de sessions de formation. Par exemple, le choix d'une formation peu coûteuse, voire gratuite pour telle direction de tel ministère pourrait en réalité se révéler très coûteuse pour les finances publiques dans leur ensemble si l'on considère son coût complet.

---

[36] *L'enquête flash comprenait une question relative au coût moyen journalier d'une formation à destination d'un cadre supérieur en 2023. Certains organismes n'ont pas répondu et les écarts présentés sont facialement significatifs. Fiabiliser l'analyse nécessiterait une comparaison détaillée en comptabilité analytique que la mission n'a pas été en mesure de réaliser.*

[37] Ou restaient sans réponses.

[38] L'autre élément est la volonté de « facturer une marge » liée à la marque. Cette pratique, peu justifiée dans le cas d'une distribution des formations auprès de ministères, n'est pas couronnée de succès, notamment en ce qu'elle réduit les taux d'inscription publics. Mais, souvent critiquée, cette pratique n'explique pour autant qu'une partie des écarts affichés. Nous y reviendrons plus tard dans le cas de l'INSP (partie 3.2).

1.3.4. Des prix faussés freinant l'accessibilité des formations

Certains ministères ont ainsi confirmé à la mission ne pas relayer largement le catalogue de l'INSP auprès des leurs services en raison de prix affichés plus élevés que l'IGPDE ou que d'autres formations produites en interne. Mais cet écart résulte en grande partie du fait que dans ces deux situations l'ensemble des coûts complets (foncier, équipe interne dédiée, frais de fonctionnement) ne sont pas refacturés[39] :

- certains organismes refacturent leurs coûts pédagogiques internalisés ou externalisés tandis que d'autres couvrent ces frais par leurs dotations ;
- les frais immobiliers (IHEDN, IGPDE) et la masse salariale sont parfois pris en charge par l'administration de rattachement du SCN (IGPDE, IHEMI) sur d'autres budgets, tandis que d'autres organismes, en particulier les EPA et les ESCP, portent directement ces charges ;
- certains facturent une quote-part de la formation à leur ministère de tutelle tandis que pour d'autres la formations des cadres du ministère est gratuite mais facturée en interministériel ;
- certains organismes ont pour politique de ne pas facturer au coût réel mais une proportion de 20 à 40 % (IH2EF par exemple)
- par ailleurs, outre les coûts « cachés » ou non facturés, certains organismes pratiquent des inscriptions gratuites envers leurs ministères de tutelles ou des administrations partenaires.

Tel est le cas, par exemple, de l'EHESP au bénéfice du ministère des affaires sociales ou l'IGPDE au bénéfice d'autres administrations que Bercy. Parfois, deux ministères « troquent » des inscriptions gratuites entre leurs organismes de formation. Accordées en contrepartie de dotations budgétaires ou en échange de prises en charge réciproques, ces pratiques à façon et ponctuelles des inscriptions « gratuites » sont admissibles, mais l'absence de facturation budgétaire transparente ou de suivi de ces « flux en nature » obscurcissent encore un peu plus la lisibilité du financement du système.

En résumé, il n'existe aucun « signal » prix pour la formation des cadres-supérieurs de l'État et les modes de financement et de « facturation » actuels de la formation sont des freins à la transparence des catalogues, et, plus grave encore, au déploiement de la mobilité interministérielle, qui est pourtant l'un des objectifs centraux de la réforme de 2021.

Ceci constitue un obstacle au bon déploiement et à l'accessibilité d'un catalogue interministériel des cadres supérieurs en cours de recensement à travers le Réseau des écoles de service public (RESP) ou le projet de plateforme numérique de l'INSP : comment offrir des formations à d'autres ministères si ces acheteurs ne sont pas en position de financer des inscriptions en dehors de leur périmètre de tutelle ou si les prix sont faussés ? Ce contexte rend donc d'autant plus difficile pour l'INSP la recherche d'un modèle économique pérenne pour la formation continue, en dehors des formations commandées et financées directement par la DIESE (CHESP et CYSDEM, par exemple).

[39] Sans compter que certains organismes ont recours à des vacataires tandis que d'autres emploient des formateurs ou un corps professoral, pour des coûts salariaux ou en prestations externes très variables.

2. Le positionnement de l'INSP comme opérateur ensemblier reste à définir

2.1. La place encore incertaine de l'INSP dans la formation continue des cadres supérieurs de l'État

2.1.1. Des retards et des handicaps

S'il est apparu logique à la mission que la priorité de l'INSP soit durant ses trois premières années d'existence de mettre en place la transformation en profondeur de certaines modalités de fonctionnement de l'Ex-ENA (les nouvelles modalités du recrutement, la formation initiale, et le nouveau système de sortie), force est de constater qu'aucune action d'ampleur n'a été effectivement déployée au bénéfice de la formation continue des cadres supérieurs de l'État.

Par ailleurs, la mission a relevé dans la suite des travaux de l'IGF en 2023, que les ressources supplémentaires prévues pour la formation continue, ont été largement données à d'autres départements de l'Institut[40].

En outre, l'institut a connu un fort turn-over des chefs de service en charge de la formation et rencontré des résistances internes au changement assez prononcées. Au-delà de ces difficultés a priori transitoires, la mission constate que les objectifs en matière de formation continue n'ont pas été véritablement explicités voire même exprimés : la formation continue doit-elle être considérée comme sources de revenus dans un contexte budgétaire difficile (cas des programmes internationaux courts…) ou comme un service d'intérêt général ? Cette « ambiguïté stratégique » avait déjà été mise en évidence par la mission IGF de 2023 sur le futur contrat d'objectif et de performance (COP), qui soulignait l'urgence de la lever[41] . Il est clair également que l'incertitude sur sa trajectoire budgétaire et l'absence de COP a constitué un frein supplémentaire de ce point de vue.

L'INSP peut parfois faire face aux réticences de certains cadres supérieurs de l'État. Lors des entretiens conduits par la mission, certains interlocuteurs ont douté de leurs besoins de formation tandis que d'autres ont avancé ne pas avoir la possibilité de quitter leurs postes. Sur un autre plan, certains ministères, doté de leur propre opérateur, craindraient qu'une montée en puissance de l'INSP se fasse au détriment de leurs moyens budgétaires.

L'INSP ne dispose pas d'implantation en régions. Cette situation rend matériellement plus difficile la réalisation de prestations de formation continue de manière décentralisée qui était également prévue dans la feuille de route (qui mentionnait des partenariats à établir par exemple avec les IRA et les PFRH[42]). Quant au siège de l'INSP à Paris, il semble sous-dimensionné pour l'accueil d'un nombre important de stagiaires depuis le transfert des formations du cycle supérieur de perfectionnement des administrateurs (CSPA) sur ce site.

---

[40] Sur 10 recrutements prévus pour la formation continue, 7 ont été affectés à d'autres missions (cf. rapport IGF de 2023 préparatoire au COP).

[41] Cf. le rapport de l'IGF précité, page 26: « La feuille de route n'indique pas si la formation continue à l'INSP correspond à une activité dont le but premier doit être de rapporter des ressources propres à l'institut ou si elle constitue un outil de politique publique pour former le plus de hauts fonctionnaires possible. (…) Il semble donc que la clarification de cette question stratégique soit un préalable nécessaire à la refondation de l'offre de formation continue de l'INSP et à la trajectoire financière attendue de cette activité ».

[42] Les IRÀ disposent, compte tenu de la réforme de la scolarité, de capacités d'accueil conséquentes.

Enfin, plusieurs interlocuteurs, aussi bien dans l'administration que dans le secteur privé ont fait remarquer à la mission que l'INSP souffrait d'un déficit de notoriété et que la suppression de la marque « ENA », qui n'a peut-être pas eu d'effets négatifs sur les vocations en formation initiale freine le développement de la formation continue. Cette dimension marketing, si prégnante dans le monde de la formation professionnelle, n'est certainement pas à sous-estimer.

2.1.2. Des réflexions pour approfondir l'offre de formation continue conduites et présentées à la DIESE en 2022, sans être suivies d'effets

La mission a eu connaissance de documents partagés entre la DIESE et l'INSP à la fin de l'année 2022 sur les orientations en matière de formation continue et dans le courant de l'année 2023.

À deux reprises l'INSP est venu présenter à la DIESE son cadre d'intervention et sa méthodologie en rappelant les principes prévus par les textes réglementaires :

- l'INSP comme organisme ensemblier ;
- une offre de formation tout au long de la vie permettant d'accompagner le cadre dans son développement personnel à chaque moment de son parcours ;
- l'intégration de la formation continue dans l'offre globale d'accompagnement individuel de l'agent (mobilités, évaluations, transition professionnelle…) ;
- une offre multiforme pour faciliter l'accès des cadres à la formation ;
- un accès possible à des cadres des autres fonctions publiques ainsi que du privé pour favoriser la mise en réseau et les échanges de bonnes pratiques ;
- un fonctionnement en réseau avec les organismes de formation des employeurs selon le principe de subsidiarité.

L'ambition pédagogique était elle aussi rappelée à travers l'évocation de contenus innovants et de haut niveau ou à la carte sur des enjeux spécifiques, ainsi que des formats adaptés aux besoins et contraintes des cadres, comme une offre en ligne asynchrone permettant de se former et de se tester, et accessible à tout moment, des formats courts (une demi-journée) faciles à intégrer dans les agendas, des programmes viviers répartis sur plusieurs mois avec des sessions multiples, une offre en ligne synchrone permettant à des cadres de se former sans devoir se déplacer, une offre plus classique de programmes thématiques sur quelques jours.

Il était proposé de construire des formations continues à partir de :

- les évaluations approfondies des cadres tous les 6 ans ou des *assessments* préalables aux programmes de hauts potentiels (dispositif parcours carrière) ;
- les parcours de formation individualisé pluriannuel construit avec la DIESE et/ou les DES ;
- l'exploitation des entretiens professionnels annuels.

Il était prévu que le catalogue de formation ainsi projeté serait élaboré selon un principe de subsidiarité avec les autres organismes de formation publics et selon trois modalités :

- des programmes conçus et mis en œuvre par l'INSP, en co-construction avec les organismes ministériels pour sélectionner les meilleures pratiques ;
- des programmes ministériels thématiques liés aux domaines d'activité des ministère et accessibles à l'ensemble des cadre de la fonction publique d'État (FPE), notamment dans le cadre de communautés de pratiques (exemples : gestion de crise, tutelle financière d'un établissement public, langues étrangères, etc.) ; ou cycles supérieurs type IHEDN, IHEMI, CSDD, etc.
- des programmes ministériels métiers accessibles aux seuls cadres d'un employeur.

De son côté, parmi les priorités d'action, la DIESE avait proposé un travail sur les premiers programmes à savoir :

- les Programmes viviers (CHESP, Talentueuses), les parcours de compétences (transformation, management) ;
- les programmes classiques (chefs de projet, délégués à l'encadrement supérieur, accélérateurs de mobilité) ;
- les modules courts à la carte (évaluation des cadres supérieurs et dirigeants, réseaux sociaux).

En mai 2023, l'INSP a présenté aux DES une ébauche de son projet d'« opérateur central » de la formation continue destinée à l'encadrement supérieur de l'État, sous tutelle de la DIESE ». Elle rappelait son rôle d'ensemblier de la formation continue pour la haute fonction publique et de tête de réseau des organismes publics de formation continue.

Force est de constater que les intentions posées il y deux ans – et souvent très bien inspirées dans leurs principes – se sont heurtées aux diverses difficultés structurelles ou conjoncturelles évoquées et n'ont, deux ans plus tard, toujours pas donné lieu à une réelle mise en œuvre (hormis les formations viviers).

Par ailleurs, l'INSEAD a été sollicitée dans le cadre ces réflexions mais cette démarche est restée sans suite.

2.1.3. L'offre de formation continue actuelle : une prolongation de l'Ex-ENA pour l'essentiel

2.1.3.1. Une offre qui a peu évolué depuis l'Ex-ENA

Un focus sur son offre permet toutefois de constater que, sur le fond, les propositions ont peu évolué depuis le catalogue proposé aux CSE avant la réforme. La maquette pédagogique de l'ENA de 2021 qui a été consultée par la mission renvoie souvent aux mêmes formations, certains des intitulés ayant été revisités pour s'adapter aux attentes de la DIESE et aux parcours des CSE, en particulier les cycles consacrés aux cadres dirigeants ou à celui dédié à la prise de poste des sous-directeurs.

Tableau n°4 : L'offre de formation à l'INSP aujourd'hui

Ligne de produits	Nature et public cible	Volumétrie Nombre de participants en 2023 (données INSP pour mission)	Modalités de tarification	Financement	Modalités
Talents (NDA, sous-dir/chefs de services, CHESP, Talentueuses, CYSDEM)	CSE présents dans les viviers DIESE (sauf Talentueuses, ouverte aussi aux autres volets de la fonction publique	720	50 % facturés à la DIESE,	DIESE (coûts externes uniquement) +SCSP	Prestataires externes
Catalogue interministériel (formations réalisées par l'INSP)	CSE + ouverture au secteur privé	196	Tarification historique, fruit de l'héritage du catalogue ENA. « Mark-up » important lié à la « marque INSP ».	Crédits ministériels ou achats privés	Formateurs en direct ou vacataires (sur les formations INSP)
Formations sur-mesure	Pas de public cible (mais fonctionnaires très majoritaires)	521	Tarification négociée avec le ministère commanditaire	Crédits ministériels	Majoritairement formateurs en direct
Formations diplômantes masters NB : suspension des inscriptions dans 3 masters sur 4 au 01.01.2025	Tous publics (dont une partie en formation initiale)	179	Tarification pour des auditeurs privés ou particuliers	Recettes privées pour l'essentiel	Formations assurées majoritairement par des partenaires universitaires
Formation diplômante CHEE	Public fléché par le SGAE	46	Tarification pour des auditeurs privés ou particuliers	Recettes privées pour l'essentiel	

Source : Mission

2.1.3.2. Le cas des formations INSP inscrites au catalogue interministériel

Ainsi et à titre d'exemple sur les formations catalogue, « utiliser la communication narrative pour fédérer son auditoire » de 2021 et devenu en 2025 « Master Class arts oratoires », « prise de parole en situation de crise » s'appelle désormais « communiquer en situation de crise » ou encore plusieurs cycles relatifs à la négociation devenus « négociation d'influence : technique et stratégie de négociation ».

Si l'offre de formation évolue peu dans son contenu, elle conserve, en raison de moyens qui n'ont pas évolué dans le domaine de la formation continue, un nombre de sessions de formations qui évolue peu : de l'ordre d'une vingtaine tenues en pratiques ces dernières années en raison d'un nombre conséquent de formations qui ont été annulées (presque la moitié) et un nombre d'inscrit inférieur à 12 personnes par session en moyenne. Avec 134 participants, 40 jours de formation pour 20 sessions et 294 journées-stagiaires totales, le catalogue interministériel représente une part très minoritaire de l'activité de formation continue de l'INSP aujourd'hui.

L'évolution du catalogue n'a pas assez pris en compte le fait que la mission de formation continue est plus large en termes de « public visé » que celle de l'ENA. En effet, au vu des chiffres donnés par la DIESE, les administrateurs de l'État ne représentent que moins de 30 % des CSE, à parité avec les corps d'ingénieurs et moins que l'addition des corps spécifiques, commissaires de police, conservateurs du patrimoine, médecins, vétérinaires, …

Il convient donc d'avoir une approche plus large pour élaborer le catalogue, de le faire de manière plus partenariale et davantage dans une logique de parcours de formation. L'équipe de l'INSP pourrait s'appuyer pour cela sur les relations nouées au titre de l'élaboration du tronc commun de la formation initiale. Ceci est d'autant plus nécessaire si la DIESE doit élaborer sa stratégie interministérielle et développer une approche parcours-carrière des formations.

Dans une optique de formation tout au long de la vie et d'amélioration de l'employabilité des cadres supérieurs de l'État, cette continuité des catalogues de formations ex-Ena et INSP interroge et s'explique par l'absence de chaînage entre, d'une part, les remontées et l'analyse des besoins qui font clairement défaut au niveau interministériel, et, d'autre part, la définition de l'offre de formation de l'institut.

Au total, le catalogue interministériel de l'INSP souffre d'un défaut évident d'attractivité.

2.1.3.3. Le cas des formations « viviers »

S'agissant des « viviers », plusieurs programmes talents sont en outre proposés par l'INSP dans la continuité d'anciens dispositifs comme le cycle des hautes études du service public (CHESP) ou de nouveaux tels que le cycle supérieur du développement managérial (CYSDEM) ou encore le programme « Talentueuses » (avec un doublement des stagiaires en 2024).

Tableau n°5 : Participants[43] aux formations viviers et CSPA[44] de l'INSP

	2022	2023	2024
Nouveaux directeurs d'administration (NDA)	34	41	40
Sous-directeurs/chefs de service (SDCS)	94	112	247
CHESP	117	110	133
Talentueuses	50	50	100
CYSDEM			200
CSPA	40	40	81
TOTAL	**335**	**353**	**801**

Source : INSP.

Le CYSDEM est piloté par la DIESE avec l'appui pédagogique et opérationnel de l'INSP. Il est un programme de formation interministériel qui se déroule sur 9 jours (dont 4 optionnels) échelonnés sur 9 mois. Il s'adresse aux cadres supérieurs de la fonction publique de l'État ayant vocation à occuper des emplois de direction en administration centrale ou territoriale, ils sont identifiés par leur ministère et employeur.

Au niveau interministériel, le programme Talentueuses (3ème édition, 8 jours sur 6 mois, 100 auditrices) piloté par l'INSP pour le compte de la DIESE entre en concurrence avec deux programmes à destination des publics uniquement féminins portés par deux ministères. Ainsi la mission s'interroge sur le bien-fondé de maintenir en parallèle le programme « Ariane » (depuis 2013, 8 séminaires de 3 jours, 20 auditrices) proposé au ministère de l'intérieur et organisé par l'IHEMI, et le programme « VirtuOses » des ministères économiques et financiers.

2.1.3.4. Des modes d'évaluation à parfaire

Quant à l'évaluation des formations, celle-ci fait apparaître que parfois des marges d'amélioration existent et n'a pas à ce jour prévu une remontée du point de vue des employeurs. La mission n'a eu accès qu'un nombre restreint de données dont un tableau transmis par l'institut et reproduit ci-dessous.

Encadré 8 : Le niveau de satisfaction des usagers

Sur l'année 2024, les niveaux de satisfaction des principales formations dispensées atteignaient généralement des scores de 4,5/5, correspondant à une bonne note dans les standards de la formation continue. On observe qu'une amélioration pourrait être visée pour le CHESP et la formation sous-directeurs et chefs de service (score de 4/5). La satisfaction concernant la formation NCD est quant à elle en retrait.

Catalogue interministériel : 4,6/5

Formation « Viviers » :

- Nouveaux cadres dirigeants (NCD) en 2024 : 3,3/5
- Talentueuses : 4,5/5
- CHESP : 4/5
- SDCS : 4/5
- CYSDEM Tronc commun : 4,5/5

[43] Les chiffres pour 2024 tiennent compte d'un rattrapage pour les sous directeurs au titre de l'exercice précédents. Concernant le programme « talentueuses », il a été décidé de doubler le nombre de participantes.

[44] La mission ne considère pas que le CSPÀ fait partie de la formation continue, voir l'annexe 1 pour explication.

Autres formations :

- Sur-mesure : 4,4/5
- CHEE : 4,53/5

Ces scores ne montrent pas, a priori, une performance supérieure du modèle d'internalisation ou d'externalisation sur l'autre en termes de qualité. Ils appellent à des actions d'amélioration ciblées sur la base d'une analyse granulaire de chaque produit.

Source : Données INSP.

La qualité des formations demeure la meilleure garantie de participation ainsi qu'un prérequis à tout stratégie de développement ambitieuse, secteurs publics et privés confondus. Avancée positive, l'INSP est certifiée QUALIOPI depuis février 2025.

2.1.3.5. Une organisation interne largement héritée de l'ex-ENA

L'organisation actuelle n'a pas pris en compte une ambition nouvelle pour la formation continue et n'a pas tiré tous les enseignements du rapport de l'inspection générale des finances de 2023.

Le département de la formation continue dispose de 15 agents dont 5 assistants de formation et 5 ingénieurs de formation. Sur les 10 ETP prévus pour compléter l'équipe en 2022 dans le cadre de l'abondement complémentaire au titre de de la réforme, seuls 3 ont effectivement été affectés à la direction de la formation continue. Alors que les demandes vis-à-vis de ce service ont augmenté avec la réforme de l'encadrement supérieur, des recrutements au service de la formation initiale et au service RH ont été préférés au service de la formation continue, comme le précise le rapport IGF de 2023.

Placé sous l'autorité du directeur en charge de la formation initiale et continue qui a pris son poste il y a moins d'un an, le département de la formation continue n'est qu'une des composantes des services de cette sous-direction organisée en plusieurs départements dont ceux en charge de la formation initiale, du recrutement et des concours, celui des « masters et programmes européens de formation » et celui de la « digitalisation des formations et de l'innovation pédagogique ».

2.2. Un contexte de fragilité économique rendant difficile l'essor de son activité de formation continue

2.2.1. Un contexte budgétaire et financier très tendu

L'INSP est un établissement public administratif national. Aux termes du décret du 1er décembre 2021 qui porte sa création, il est *« établissement de référence* » pour *« le recrutement, la formation initiale et la formation continue des cadres supérieurs et dirigeants de l'État* ».

Pour remplir ses missions, il est doté d'une subvention pour charges de service public (SCSP) qui constitue l'essentiel de ses ressources (84 % au compte financier 2023).

Ainsi qu'il avait été noté par le rapport de l'IGF de 2023, l'établissement est dans une situation budgétaire déficitaire, malgré un abondement exceptionnel de la SCSP de 2 M€ en 2022 au titre du lancement de la feuille de route (l'abondement devant majoritairement être consacré à la formation continue). Ainsi, après une exécution déficitaire de 0,9 M€ en 2023 et 2,9 M€ en 2024, le budget initial 2025 fait apparaître un déficit prévisionnel de 2,7 M€[45].

[45] Le budget prévisionnel 2025 pour l'INSP est de 51 millions d'euros dont 16.7 millions d'euros pour la rémunération des élèves.

En outre, dans un contexte général de rigueur budgétaire et d'effort exigé de tous les opérateurs de l'État, l'INSP ne peut aujourd'hui guère compter sur des ressources propres. Ainsi, les recettes propres « non fléchées »[46] sont marginales : 11 % des recettes (hors part de SCSP couvrant les salaires des élèves…) en 2023, et en baisse (-13 % en 2022). Dans ce contexte, la capacité de la formation continue à dégager des ressources propres est centrale puisque. C'est pourquoi le rapport de l'IGF de 2023 notait déjà la nécessité pour l'INSP d'accroître ses ressources propres (une cible à 6 M€ annuels était proposée, contre 4 M€ constatés en 2022), ce qui passe nécessairement par une hausse des recettes propres tirées de la formation continue (qui constituent environ la moitié de ces recettes, l'autre moitié étant réalisée sur les formations à l'international).

Pour résumer, la situation actuelle apparaît, d'un point de vue financier, comme une équation difficile à résoudre :

- l'INSP doit, selon sa feuille de route, développer ses activités de formation continue pour améliorer sa situation financière globale ;
- la situation actuelle de l'INSP lui donne peu de marge de manœuvre budgétaire pour financer le déploiement d'une nouvelle offre de formation continue.

2.2.2. L'actuel modèle économique de la formation continue : un frein au développement de cette activité

Atteindre les objectifs ambitieux fixés à l'INSP par sa feuille de route en matière de formation continue suppose un modèle économique équilibré dans la mesure où l'INSP ne peut pas compter, comme on l'a vu, sur des excédents budgétaires par ailleurs pour subventionner « à perte » ses activités en matière de formation continue. Or il apparaît que cette activité n'est globalement pas rentable aujourd'hui.

Au niveau consolidé, l'activité de formation continue est aujourd'hui déficitaire selon la comptabilité analytique présentée par l'INSP : en 2024, la formation continue à l'INSP subissait un déficit agrégé de 1,5 M€.

Tableau n°6 : Dépenses et recettes de la formation continue à l'INSP (2024)

Total destination 4 par nature (Hors CSPA)	2024
Dépenses de personnel hors plafonds	-
Dépenses de personnels intervenants	-
Dépenses de logistiques hors formations	-
Dépenses pédagogiques formations sur factures	-
Dépenses pédagogiques mises en œuvre et événements	-
Gratifications stagiaires administratifs	-
Voyages-hébergement-Mission Elèves et stagiaires	-
Voyages-hébergement-Mission Intervenants	-
Voyages-hébergement-Mission Personnel administratif	-
= TOTAL DEPENSES DIRECTES (A)	2 085 k€
Recettes propres	-
Recettes propres fléchées	-
Financements de l'État fléchés	-
Autres financements de l'État	-
= TOTAL RECETTES (B)	3 130 k€
MARGE 1 (B-A)	944 k€
DEPENSE DE PERSONNEL DIRECT (C)	1 652 k€

[46] L'organisme distingue des recettes « non-fléchées » et des recettes « fléchées ». Ces dernières proviennent essentiellement d'autres acteurs publics concernent essentiellement les formations « Talents » (CHESP, CYSDEM…) tandis que les premières proviennent d'acteurs non captifs (achat de formation par les ministères ou le secteur privé).

Total destination 4 par nature (Hors CSPA)	2024
MARGE 2 (B-A-C)	- 707 k €
VENTILATION Support fonctionnement	-
VENTILATION Support investissement	-
VENTILATION Support DPER	-
= TOTAL SUPPORT (D)	897 k€
MARGE SUR COUT COMPLET (B-A-C-D)	- 1 505 k€

Source : Comptabilité analytique de l'INSP. Données transmises par la direction.

2.2.2.1. L'examen des différentes « lignes de production » de la comptabilité analytique

- Des segments « catalogue », certifiant et diplômants qui sont largement bénéficiaires, mais qui représentent de faibles volumes :

Les formations « catalogue » sont très bénéficiaires et affichent une marge totale s'élevant à +140k€ pour un volume d'activité représentant 320k€ en 2024 (soit un taux de marge de 43 %), tandis que les programmes certifiants et diplômants sont bénéficiaires à hauteur de 193 k€ de pour 850 k€ de recettes en 2024 (soit un taux de marge de 22 %).

Ces formations correspondent toutefois à un volume d'activité minoritaire (294 jours-stagiaires pour le catalogue, 3875 pour les formations diplômantes, soit 30 %[47] de la formation continue à l'INSP).

- Le principal segment déficitaire est constitué des formations « viviers » :

Les formations viviers qui représentent une dépense de 3,3 millions d'euros sont financées par la DIESE à hauteur de 1,4 millions d'euros soit seulement 46 %.

Il est essentiel de noter toutefois que l'activité de formation continue de l'INSP est déficitaire au regard de ses ressources propres mais est couverte *de facto* par une partie de la SCSP.

Le « déficit » des formations « sur mesure » (59 k€) et des formations « viviers » (- 1,8 M€) du tableau suivant sont affichés avant imputation sur la dotation.

- Les dépenses induites par le CSPA, qui ne relève pas de la formation continue, sont insuffisamment couvertes par des recettes correspondantes et viennent indirectement accroître la pression sur l'activité formation continue :

À la suite de la réforme de la fonction publique, le nombre de stagiaires CSPÀ a doublé, sans qu'il en soit tenu compte dans un rebasage de la SCSP. De même qu'il a été fait le choix d'implanter la formation à Paris au lieu de Strasbourg, conduisant à une limitation des capacités d'accueil parisiennes pour les autres « lignes produits » de la formation continue.

En 2024, le CSPÀ s'est ainsi traduit par une dépense de 735 k€, engendrant un déficit de 650 k€ (- 88 %), la recette de 6€ par jour-stagiaire ne permettant même pas, en pratique de couvrir le coût marginal.

[47] Ce ratio chute même à 14% lorsque l'on réintègre les 13 600 jours stagiaires de la formation statuaire CSPA.

Tableau n°7 : Recettes et coûts par jours stagiaires (INSP)

Lignes de produits 2024	Coût complet	Coût complet jour stagiaire	Recettes	Recette par stagiaire	Recette par jour stagiaire	Marge	Marge jour stagiaire	Jours stagiaires
Actions catalogue (hors concours européens)	180 624 €	614 €	320 635 €	2 393 €	1 091 €	140 011 €	476 €	294
Sur mesure Français	311 168 €	203 €	251 390 €	483 €	164 €	-59 778 €	-39 €	1531
Programmes internationaux courts	134 910 €	80 €	152 495 €	455 €	91 €	17 585 €	10 €	1677
Formations viviers (hors CSPA)	3 284 685 €	483 €	1 455 382 €	2 061 €	214 €	-1 829 303 €	-269 €	6807
Formations diplômantes	657 261 €	170 €	850 466 €	5 282 €	219 €	193 205 €	50 €	3875

Source : Données issues de la comptabilité analytique de l'INSP. Retraitements par la mission.

La non-refacturation à 100 % des commandes DIESE et DGAFP n'est pas illégitime en soi dans la mesure où il est normal qu'un établissement public participe à l'effort de formation des CSE en contrepartie de sa dotation. Cela correspond en pratique à la situation plus ou moins marquée de l'ensemble des organismes publics, SCN ou établissements qui sont en « concurrence » avec l'INSP sur d'autres segments de produits ou sur leurs propres « clientèles captives ».

Toutefois, le fait qu'une partie importante des activités de formation soient couvertes implicitement par la SCSP - qui n'est pas recalibrée régulièrement et proportionnellement aux commandes « imposées » à l'INSP par la DIESE et la DGAFP sur les viviers - interroge sur le modèle économique de la formation continue à l'INSP.

2.2.2.2. Les modes de financement et de tarification existants ne permettent pas à l'INSP d'afficher des tarifs « compétitifs » par rapport aux autres organismes publics :

De manière générale[48], le manque de transparence et le pilotage budgétaire imparfait des organismes publics de formation (absence de comptabilité en coûts complets ou analytique systématique/pas de suivi interministériel) et la tarification au coût marginal généralisé faussent structurellement les prix.

Compte tenu des contraintes d'équilibre budgétaire lié à son statut d'établissement public et des contraintes économiques qu'elle subit par ailleurs[49], l'INSP subit cette situation, laquelle limite naturellement sa capacité à développer en propre une offre de formation continue susceptible d'intéresser les ministères :

- L'institut est contraint d'afficher des tarifs sensiblement supérieurs à ses « concurrents » publics pour couvrir ses coûts complets (1091€ de recettes pour un coût complet de 614 € par jour-stagiaire sur les formations catalogue en 2024), de sorte qu'il est peu probable que les formations proposées par l'INSP rencontrent un volume de demande significatif auprès de l'État, les ministères préférant les formations « gratuites » ou à « prix réduits » proposés par leurs opérateurs, dont ils financent par ailleurs les coûts fixes (à travers la prise en en charge de la masse salariale et du parc immobilier pour les SCN, ou de subvention pour charge de service publics pour les établissements).
- les ressources en dotation sont implicitement priorisées sur les formations « viviers » et CSPÀ actuellement déficitaires, ce qui contraint la capacité de l'INSP à concevoir des produits compétitifs pour d'autres publics. De manière générale, le développement de ressources propres (hors administrations publiques) impliquera nécessairement des capacités d'investissement pour la conception de produits et d'une expérience digitale au meilleur niveau. Le choix d'externalisation des prestations, souvent fait par préoccupation de flexibilité, accentue cette situation en empêchant en pratique l'amortissement et la capture des gains d'échelles sur de nouvelles formations.
- ll reste vrai que le taux de marge sur coûts complets observé sur le segment « catalogue interministériel » (476€ par jour-stagiaire, soit 43 %) n'est pas raisonnable et s'avère dissuasif s'agissant d'une clientèle publique. La politique de tarification sur ce segment est d'autant plus dommageable qu'elle obère sans doute le niveau de participation aux sessions (11,7 participants en moyenne), ce qui conduit à rehausser mécaniquement les coûts complets par jour stagiaires sur ce segment. La marge capturée sur la base de la réputation de la marque « ENA » ne devrait concerner que la commercialisation à des auditeurs provenant du secteur privé, segment sur lequel l'INSP serait, en outre, tout à fait légitime.

[48] Voir partie 2.3.

[49] cf. sur le cas du CSPA, qui lui consomme exclusivement des ressources de la SCSP, comme décrit plus haut.

Au final, et à modèle économique inchangé, l'INSP n'est pas aujourd'hui en mesure d'atteindre l'objectif fixé par la feuille de route de développer des programmes de formation interministériels. Si elle semble capable d'accroître, si nécessaire, le volume des formations sur lesquelles elle est sur un marché « captif » (les formation « viviers », dont les participants lui sont envoyés par la DIESE et les ministères), elle est dans l'incapacité de développer son segment « offre de formation interministérielle ». De fait, avec seulement 196 participants en 2024 et 16 actions de formation effectivement réalisées contre 48 prévues pour l'ensemble du catalogue[50], ce segment n'a pas la masse critique pour imprimer sa marque sur la communauté des 18 000 CSE et de leurs employeurs, et encore moins d'être considéré comme un organisme de formation de référence pour cette population.

2.3. Un projet de plateforme digitale de formation continue à destination des cadres supérieurs déjà lancé par l'INSP

2.3.1. Une digitalisation des formations de l'INSP en progrès mais ne concernant qu'encore trop marginalement la formation continue

L'INSP s'est doté d'un service spécialisé pour la digitalisation des contenus de formation (direction de la digitalisation et de l'innovation pédagogique / 5 ETP en 2024).

Si la digitalisation de la formation initiale a largement progressé ces dernières années, la formation continue n'a pas encore évolué au même rythme : aujourd'hui encore, quasiment aucune formation continue de l'INSP n'est dispensée sous un autre mode que présentiel. Dans l'équipe de 15 ETP, la direction de la formation continue ne dispose d'aucune personne chargée de la digitalisation et ses éventuels droits de tirages sur la direction digitale sont par construction limités par les ressources dont cette dernière est aujourd'hui dotée et par le flux de modules digitalisés à concevoir dans le domaine de la formation initiale[51].

Si le mode présentiel mérite de rester central s'agissant de la formation de cadres supérieurs, il n'en demeure pas moins qu'une digitalisation des contenus et un essor des modes asynchrones doivent être engager pour rester dans les canons d'une formation moderne. C'est d'autant plus utile que les écoles spécialisées dans la formation des cadres, INSEAD en tête, investissent massivement ce champ. En témoigne la plateforme Lead de cette grande école de commerce française, qui propose de nombreuses formations courtes (1 à 3 jours) et en distanciel dans le domaine du leadership, du management, de l'innovation et de la transformation des organisations.

Il conviendra de renforcer sensiblement l'équipe en charge de la formation continue pour appuyer la nouvelle stratégie ambitieuse dans ce domaine. L'EHESP a par exemple bien compris ce défi et s'est dotée d'une équipe d'appui à la pédagogie digitale de 18 personnes chevronnées en matière de scénarisation, médiatisation et production de contenus de formation digitaux.

[50] Les deux tiers des formations prévues ont été abandonnées en cours d'année, faute de candidats en nombre suffisant pour atteindre le point mort en-deçà duquel la formation est financièrement déficitaire.

[51] Il n'est par ailleurs pas pertinent d'avoir recours à l'externalisation pour la production de contenus digitaux : le coût pouvant passer de 1 à 5 comme l'ont confirmé les entretiens de la mission avec l'EHESP.

2.3.2. La stratégie numérique de l'INSP lancée en 2023 : un catalogue de formation interministériel dédié aux cadres supérieurs de l'État en cours de développement.

L'INSP a engagé une stratégie de rénovation de ses systèmes d'information en 2023 dans l'objectif de remédier à une situation où ses outils numériques sont épars et vieillissants. Ce projet de transformation ne concerne pas uniquement la formation continue, mais aussi le logiciel de gestion de scolarité (Elena), le logiciel budgétaire (Y2) ou le logiciel RH (Virtualia). Echelonné sur plusieurs années de 2024 à 2026, ce projet comprend des phases de diagnostic, d'expression des besoins puis de mises en œuvre. Le coût prévisionnel total de cette stratégie était estimé par le DSIIN à 5,5 M€ sur trois ans, comprenant 4 M€ de coût budgétaire, auxquels il convient d'ajouter le coût des ressources mobilisées en interne ainsi que de l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour partie externalisée, soit environ 1,8 M€ par an[52].

Consciente de la digitalisation croissante du secteur et de la faible lisibilité de l'offre de formation des organismes publics, la Commission Bassères a préconisé (proposition n°19) dès 2021 de confier à l'INSP la mise en place d'une plateforme de formation numérique dédiée aux cadres supérieurs de l'État présentant en toute transparence l'offre dédiée à ce public de sorte à faciliter et élargir l'accès à la formation continue.

Outre l'importance de l'accessibilité de la formation, cette plateforme devait, dans l'esprit de la Commission, incarner la dimension digitale du rôle d'ensemblier de la formation continue des cadres supérieurs de l'État qu'est amené à jouer l'Institut.

La proposition retenait le principe d'une plateforme de services centrée sur un catalogue interministériel offrant les fonctionnalités suivantes :

- inscription sur la plate-forme ;
- recherche d'une formation par entrée thématique, visibilité sur les offres (ministérielles et autres) existantes retenues par l'INSP ;
- inscription à une formation donnée et circuit de validation de la demande par ses supérieurs ;
- évaluation de la formation et publication en ligne de la partie chiffrée des évaluations individuelles : les cadres supérieurs consultant la plateforme disposeront ainsi d'un retour usager consolidé, qui permettra de faire l'économie d'un exercice de certification sur le modèle du secteur privé qui engendrerait de la lourdeur et un coût peu adapté à l'offre publique de formation.

La plateforme portée par l'INSP, inscrite dans sa feuille de route, reprend en partie la proposition de la mission de préfiguration (Bassères).

Les travaux sur le portail de la formation continue (Offre interministérielle | Institut national du service public | INSP) ont été lancés en 2023. Il a été décidé à cette occasion de lier le développement de ce portail avec la mise en place de la nouvelle version du site internet de l'INSP dans un objectif de limitation du nombre des interconnexions et d'une rationalisation des coûts de développement, de maintenance, d'entrée technique ou humain.

L'INSP ambitionne d'en faire un point d'entrée unique pour la consultation et l'inscription à tous types de formations (continue et diplômante, hybride ou présentiel) dispensées et complétées par les offres des partenaires membres du réseau de la formation continue. Cette plateforme n'a pas vocation à se substituer à l'utilisation de Mentor ou aux formations proposées par les ministères. Il s'agit d'un portail permettant aux cadres supérieurs de l'État d'accéder et de consulter les offres de formation dédiées de tous les ministères. Pour ce faire, le projet de l'INSP a prévu :

[52] Rapport IGF 2023.

- des adaptations du site internet de l'INSP pour une navigation et une accession fluide aux offres de formation continue, et faciliter les inscriptions ;
- d'offrir un espace personnalisé et de suivi pour les participants, consistant notamment en un tableau de bord dédié et personnalisé[53].

L'INSP souhaite que ce portail permette, dans un second temps, de gérer l'ensemble des inscriptions aux préparations et aux concours de l'Institut, y compris les concours européens. Le déploiement du projet, prévu entre septembre 2024 et décembre 2025, est séquencé en trois phases[54] :

Schéma n°3 : Chronologie du projet de plateforme/catalogue interministériel de l'INSP

Source : INSP.

À ce stade, le calendrier de ce plan est respecté avec la mise en ligne de l'espace « catalogue interministériel » en décembre 2024. Début 2025, 36 formations de l'INSP ou de partenaires, représentant 99 journées de formation sur l'année, étaient disponibles. Un moteur de recherche permet d'interroger l'offre avec différents filtres (format hybride ou présentiel, thème de la session de formation, date). Depuis le portail, l'utilisateur[55] :

- est envoyé vers les modalités d'inscription sur le site du partenaire, pour les formations externes à l'INSP afin d'ouvrir ces formations à un large champ d'auditeurs interministériels ;
- peut démarrer le processus d'inscription pour les formations de l'INSP ;
- peut accéder aux plateformes de formation en ligne dédiées (Mentor, Moodle INSP, autre).

[53] L'INSP envisage la possibilité de consulter toutes les formations suivies, quel que soit le prestataire interministériel, à moyen terme. Ceci nécessitera une interopérabilité ou la mise en place d'un processus de partage ou de collecte des données depuis les partenaires.

[54] Au plan technique, l'INSP a choisi la solution *open source* Drupal comme *Content Management System* pour la refonte du site internet et du catalogue de la formation continue, tandis que sa plateforme pédagogique repose sur Moodle (un *Learning management System* également open source). *À contrario*, Mentor a choisi Moodle tant pour le catalogue que pour le suivi des formations.

[55] Ce premier lot « site vitrine » a été livré le 18 décembre 2024, tandis les lots permettant de basculer sur un modèle de « plateforme de services », en comprenant notamment des formalités d'inscription plus poussées et les interconnexions avec le SI de la DIESE (module Vinci par exemple), seront livrés ultérieurement. Au plan financier, l'Ecole a prévu le phasage suivant : 189 k€ en 2024 pour le 1er lot, suivi des 120 k€ restant pour les deux autres lots (chiffres donnés oralement lors de l'audition). Il n'est pas certain que cette montée en charge soit crédible/en rediscuter avec la direction.

Tout un chacun peut actuellement consulter les formations recensées et poursuivre son inscription, soit directement soit par mise en contact avec l'organisme partenaire (contact clientèle, mail, etc.). Nécessitant une validation de jours d'absence et du financement par l'autorité hiérarchique, l'inscription des cadres supérieurs de l'État n'est toutefois pas « sans couture » (et le restera) compte tenu d'une organisation actuelle de la politique de formation continue reposant essentiellement sur les ministères, à l'exception des formations ciblant les viviers suivis par la DIESE.

2.3.3. Une conduite de projet insuffisamment partenariale pour incarner la dimension digitale du rôle d'ensemblier de l'INSP

La mission estime qu'une offre interministérielle numérique, structurée sous la forme de parcours de formation, transparent sur la qualité des formations offertes et doté de services élargis, constitue l'infrastructure technique cible et indispensable à la mise en place d'un authentique « marché interministériel » de la formation continue des cadres supérieurs de l'État permettant les différents ministères d'orienter leurs cadres vers les formations interministérielles les plus appropriées.

En tant qu'opérateur de la DIESE, il n'est pas illégitime de confier à l'INSP la mission de bâtir ce catalogue digital de la formation continue pour les cadres supérieurs de l'État. Si le projet de portail porté par l'INSP offre certaines des briques de base pour une offre interministérielle à destination des cadres supérieurs, le projet mériterait d'être renforcé tant du point de vue de la stratégie d'adoption à déployer, que des services et des offres, afin de faciliter la prise en main par les cadres supérieurs de leurs parcours de carrière et de formation.

Classiquement pour ce genre d'initiative, la chefferie de projet côté INSP fait face à deux exigences qui entrent parfois en contradiction :

- définir en amont une expression de besoins pertinente et y répondre par un cahier des charges fixant un plan de développement à l'état de l'art technique ;
- afficher une stratégie claire et ambitieuse permettant de convaincre et d'associer un nombre croissant d'organismes.

Sans se prononcer au fond sur le cahier des charges et les développements techniques déjà initiés par l'INSP, la mission doute du mode de pilotage actuel qui, selon toute évidence, n'associe qu'encore trop peu la tutelle et les autres organismes aux choix fondamentaux. S'il peut être légitime de ne pas retarder indéfiniment les développements, l'absence de discussions collectives pourrait mettre en risque l'adéquation de la plateforme aux besoins des utilisateurs, ainsi que l'étendue des formations recensées ou le développement du bouquet de services interministériels évoqué précédemment et qui prendrait tout son sens dans le cadre d'un « marché » interministériel de la formation continue[56].

Finalement, la consolidation digitale et interministérielle d'un catalogue de formation continue, telle que proposée dans le rapport sur la préfiguration de l'INSP en 2021, reste tout à fait pertinente. Elle avance au plan technique mais reste à mettre réellement en œuvre en pratique, notamment en termes de gouvernance et de pilotage du projet.

[56] Comme l'évaluation de la qualité des formations et niveau de satisfaction, service d'inscription partagé, interconnexions des plateformes des différents organismes pour une navigation fluide, *etc.*

3. Bâtir un système de formation continue des cadres supérieurs de l'État cohérent et efficace

La situation actuelle de la formation continue destinée aux cadres supérieurs de l'État est donc la suivante : il existe de nombreuses formations disponibles dans les différents organismes publics, généralement non spécifiquement dédiées aux cadres supérieurs ; à part les formations dites « viviers » et le catalogue interministériel encore peu fourni développé par l'INSP, il n'existe pas de lieu où se rencontrent l'offre et la demande de formation de manière transparente. Enfin, en amont, malgré des avancées en matière de gestion RH des cadres supérieurs de l'État, il n'existe pas de véritable stratégie dédiée à leur formation continue ; enfin, l'articulation entre l'offre de formation d'une part et les parcours de carrière et les attentes des ministères employeurs d'autre part est balbutiante.

Il est apparu à la mission que l'atteinte des objectifs de la réforme de la haute fonction publique en matière de formation continue passe donc par un changement de paradigme.

La formation des cadres supérieurs de l'État doit être conçue à partir des besoins :

- premièrement, ceux de l'État employeur résultants des nécessaires évolutions du service public (égalité professionnelle femme/homme, transition écologique, transition numérique, réaffirmation des valeurs républicaines) et des besoins métiers identifiés pour conduire à bien les politiques publiques dont il a la charge. La formation continue constitue en effet, d'abord pour l'employeur, un investissement en capital humain d'abord tourné vers la performance ;
- deuxièmement, les besoins de développement des compétences des hauts fonctionnaires, tels qu'exprimés lors des entretiens professionnels ou des évaluations « parcours carrière » notamment.

Au vu de ce qui précède, les recommandations qui suivent visent à la fois à proposer un pilotage stratégique, proposer les outils nécessaires et la construction d'un modèle économique adapté et soutenable. Elles précisent par ailleurs les rôles respectifs que doivent jouer la DIESE et l'INSP.

3.1. Construire une architecture globale de formation continue adaptée aux besoins

3.1.1. Une stratégie claire promouvant l'interministérialité, les mobilités et la logique de parcours

La question du rôle de l'INSP dans la formation continue des CSE ne se pose que dans le cadre d'une stratégie globale déterminée en amont, qui concerne à la fois les missions de la DIESE[57] et les différents départements ministériels. L'élaboration d'une telle stratégie passe par des actions cohérentes et suppose une analyse rigoureuse et partagée des besoins en formation du public visé.

3.1.1.1. Une stratégie partagée avec les ministères

Éléments constitutifs de la réforme de l'encadrement supérieur, les questions d'interministérialité, de mobilité et, par voie de conséquence, de logique de parcours doivent s'inscrire dans une stratégie forte et partagée. La dynamique engagée par les DES autour de la DIESE doit désormais être portée au niveau des SG des ministères.

[57] Voir l'annexe 3.

De ce point de vue, la réforme n'est pas aboutie et, par ailleurs, la mission a constaté une implication variable des DES dans le champ qui leur a été imparti.

Dans ces conditions, une stratégie effective dans le domaine de la formation continue est désormais nécessaire et doit donner lieu à la mise en place d'orientations pluriannuelles partagées entre ministères avec la DGAFP, la DINUM et DITP animé par la DIESE pour les cadres supérieurs.

- la stratégie devra inclure la question de l'employabilité des cadres supérieurs de l'État tout au long de la vie tant en externe (vers les autres ministères, une autre fonction publique, opérateurs de l'État ou secteur privé), qu'en interne au sein même de son administration employeuse ;
- elle devra prendre en compte les politiques publiques prioritaires du Gouvernement ;
- elle devra s'appuyer sur le dispositif parcours-carrières ;
- elle devra s'appuyer sur une modernisation des outils SIRH afin d'intégrer une approche de la formation continue intégrée aux parcours de carrière (parcours de formation, dispositif de « portfolio de compétences » comme en projet à l'ENM…).

Ce travail collégial devra permettra de déterminer les flux de personnes à former et d'anticiper les besoins de façon pluriannuelle tant pour la DIESE que pour les ministères et l'INSP.

Un bilan annuel devra faire l'objet d'une réunion des SG et des DES dédiée à la formation continue tous les ans.

3.1.1.2. Une enquête annuelle pour évaluer les besoins et mieux piloter la formation continue

L'insuffisance de données à laquelle s'est heurtée la mission concernant la formation des cadres supérieurs de l'État, et plus généralement leur gestion RH, est révélatrice d'un obstacle majeur à la fois à la définition d'une stratégie, du pilotage des actions mises en place et de leur évaluation. Elle rend aussi impossible toute prévision budgétaire en la matière (nombre d'entrées prévisibles dans des formations dédiées aux cadres supérieurs, par exemple).

C'est pourquoi la mise en place d'un système centralisé de recueil et d'exploitation des données est indispensable. Concrètement, la DIESE devra chaque année conduire une enquête auprès des Secrétaires généraux et des DES. Cette enquête comporterait *a minima* les éléments suivants auxquels chaque département ministériel répondrait :

- une cartographie complète et mise à jour en temps réel des cadres supérieurs (tels que définis dans le décret DIESE) et des postes qu'ils occupent dans chaque département ministériel ;
- des indicateurs sur la mobilité des cadres : mobilité d'un poste à un autre par grandes typologies de mobilité (par ex. mobilité d'un ministère à l'autre, mobilité entre un ministère et un opérateur, changement de grade, changement d'emploi…) ;
- des indicateurs sur les actions de formations suivies : durée, coût, nature de la formation par grands domaines (ex : management, conduite de projet, gestion de crise…) ;
- l'identification des besoins de formation des CSE à partir des besoins de compétences recueillis lors des entretiens professionnels (compétences aux intitulés normés selon les standards définis dans le référentiel de compétences de la DIESE) et ceux identifiés dans le cadre des entretiens résultants des dispositifs parcours-carrière.

3.1.1.3. Lancer une revue de compétences interministérielle à cinq ou dix ans

La définition d'une stratégie de formation continue pour les cadres supérieurs suppose, outre une remontée des besoins immédiats, une vision plus prospective du besoin en compétences à l'horizon de plusieurs années. Dans la mesure où il s'agit de bâtir une culture commune de cette population sur des compétences transverses, ce travail de gestion des emplois et des parcours professionnels (GEPP) devrait être conduit de manière interministérielle.

De ce point de vue, la DIESE pourrait commander des travaux de prospective des métiers de la haute fonction publique qui s'appuieraient notamment sur les études nationales et internationales (notamment l'OCDE) sur la formation des cadres dirigeants. Ce travail de prospective pourrait être confié à France Stratégie qui dispose déjà d'une solide expérience dans le domaine de la prospective des métiers et des compétences et des questions d'attractivité des métiers de la fonction publique.

Ces travaux permettraient à la DIESE non seulement de réactualiser son référentiel de compétences managériales, mais également de construire un référentiel de compétences transverses plus général, prenant en compte les compétences générales que doivent absolument posséder les CSE à des niveaux d'expertise divers selon leur niveau de responsabilité.

3.1.1.4. Rétablir les accords conventionnels de formation continue

La mission souhaite que ses propositions concernant les cadres supérieurs s'inscrivent dans un cadre de dialogue social renouvelé sur la gestion RH des fonctionnaires en général, notamment en matière de formation continue.

À l'image de accords conclus jusqu'en 2007, des accords conventionnels de formation continue – établis au niveau des ministères ou au niveau interministériel avec les syndicats, ou, à défaut, un travail conduit dans le cadre de la révision à échéances régulières des LDG interministérielles, seraient des vecteurs pertinents pour organiser et coordonner une montée en puissance des évolutions proposées, y compris le suivi des objectifs et indicateurs chiffrés.

3.1.1.5. Prévoir un déploiement sur le territoire

Développer une dimension régionale, sans laquelle il est impossible de toucher tous les bénéficiaires potentiels. Dans ce cadre, la mission suggère de « pousser les murs » pour sortir de la seule approche parisienne, soit en mettant en place sous pilotage de l'INSP des formations déconcentrées en association avec des partenaires : IRA, IEP[58], PFRH[59], écoles de service public et universités.

À la manière de ce qui a été déployé pour la formation à la transition écologique, une telle déconcentration permettrait d'une part de diminuer les temps de déplacements des stagiaires qui sont soumis à une forte pression et de diminuer les coûts. Par ailleurs, la mission a bien conscience que les locaux parisiens de l'INSP n'offrent pas à ce jour de disponibilités pour accueillir l'ensemble des formations proposées dans le rapport.

<u>Proposition n° 1</u> : Élaborer une stratégie interministérielle de développement des compétences des cadres supérieurs de l'État tenant compte des besoins.

[58] Les IEP ont signé des conventions avec l'ENA et l'INSP. De plus, la directrice de l'INSP est membre des conseils d'administration des IEP.

[59] Certaines ont déjà réalisé des actions de formation s'adressant aux managers des trois fonctions publiques (comme « l'école de l'innovation managériale » en Occitanie).

3.1.1.6. Une déclinaison par ministère

Les plans de formation des ministères doivent systématiquement prévoir des actions spécifiques en direction des CSE, accompagnées d'objectifs chiffrés et de moyens dédiés. Ces documents doivent également être pleinement cohérents avec les orientations retenues au niveau interministériel, et prendre en compte notamment le référentiel de compétences de la DIESE.

<u>Proposition n° 2</u> : Les stratégies de formation continue ministérielles déclinent les objectifs de la stratégie interministérielle.

3.1.2. Un système piloté par la donnée

La mise en place d'un système de formation efficient suppose qu'il soit piloté par la donnée. À cet égard, deux types de données sont aujourd'hui manquantes : d'une part le suivi budgétaire de la formation continue des cadres supérieurs, d'autre part, l'évaluation de la qualité de ces prestations qui doit permettre de les faire évoluer au cours du temps.

3.1.2.1. Suivi budgétaire de la formation continue des cadres de l'État

Le programme 129 « coordination du travail gouvernemental » porte les actions de la DIESE et de l'INSP dont elle est la tutelle.

L'action 17 « coordination de la politique des ressources humaines en matière d'encadrement supérieur et dirigeant de l'État » est dotée en loi de finance initiale de 50 M€ en 2025. Dans ce programme, l'objectif de la mission « optimiser le recrutement de la formation initiale des HF » retient comme seul indicateur les dépenses consacrées au recrutement et à la formation initiale de l'INSP.

Dans la mesure où la formation continue devient un objet stratégique pour l'INSP, il apparaît nécessaire d'ajouter un indicateur qui lui soit consacré. Par exemple, celui-ci pourrait être décomposé par volume de stagiaire accueillis par l'INSP et par coût moyen de la journée stagiaire.

3.1.2.2. Evaluation de la qualité de l'offre

La mission a pu constater que le dispositif d'évaluation des formations des CSE est à l'état embryonnaire. Par exemple, l'INSP, comme tous les organismes, demande à ses stagiaires de remplir une fiche sommaire permettant une appréciation « à chaud » de la formation et comportant trois items de base (organisation matérielle de la formation, déroulement de la formation, contenu de la formation) suivie de quelques appréciations qualitatives manuscrites (par exemple l'identification des points forts et des points faibles de la formation). Il va sans dire que cette formule reste insuffisante pour évaluer une session en particulier, et ne contribue pas à sélectionner les meilleures formations auxquelles s'inscrire.

C'est pourquoi, outre la possibilité que devraient avoir les stagiaires de noter sommairement en ligne et de manière visible les formations accessibles via la plateforme développée par l'INSP[60] , il convient de développer des instruments d'évaluation dédiés. Ceux-ci doivent rendre possible un pilotage par la qualité, d'apprécier l'adéquation du contenu et des modalités de la formation suivie aux besoins et, dans la mesure du possible, d'évaluer son impact sur la trajectoire et la posture professionnelle ultérieure du stagiaire. In fine, ces évaluations doivent conduire à faire évoluer le l'offre de formation de l'INSP.

[60] Voir infra.

Pour mettre en place cette évaluation, il conviendrait de s'inspirer, dans la mesure du possible du schéma d'évaluation général de la formation professionnelle défini par le chercheur américain Donald Kirkpatrick dans les années 1950 et 1960, régulièrement révisé depuis et adopté par les spécialistes de la formation professionnelle. Ce schéma distingue quatre niveaux d'évaluation :

- **Niveau 1 – Réaction *(Reaction)*** : À quel point les participants trouvent la formation satisfaisante, impliquante et pertinente par rapport à leur travail. C'est le niveau auquel s'arrêtent aujourd'hui les évaluations disponibles dans le secteur public.
- **Niveau 2 – Apprentissage *(Learning)*** : À quel point les participants acquièrent les connaissances, les compétences, l'attitude, la confiance et l'engagement attendus du fait de leur participation à la formation. Cette étape peut être validée par des tests ou par une appréciation de l'employeur postérieurement au stage.
- **Niveau 3 – Comportement *(Behavior)*** : À quel point les participants appliquent ce qu'ils ont appris pendant la formation lorsqu'ils sont de retour au travail. Cette étape, postérieure à la **formation**, implique nécessairement un retour de la part de l'employeur et du stagiaire.
- **Niveau 4 – Résultats *(Results)*** : À quel point les résultats visés sont atteints à la suite de la formation et du programme de soutien et de responsabilisation mis éventuellement en place ultérieurement (coaching, par exemple). Il s'agit par exemple de mettre en lien la réalisation de la formation (d'une personne ou d'un groupe de personnes) avec l'atteinte d'un objectif quantitatif (entrée de nouveaux clients ou atteinte d'un objectif de CA pour une entreprise, amélioration de la satisfaction des usagers ou des actions de simplification administrative pour le secteur public…). C'est naturellement l'étape la plus difficile à mettre en place et ne peut sans doute l'être qu'au niveau de la DIESE qui pourrait à cette occasion recenser les bonnes pratiques.

De plus, la mission recommande que la DGAFP et la DIESE élaborent, en concertation avec le Hcéres (Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur) , un dispositif spécifique d'évaluation des écoles de service public et instituts de formation des cadres supérieurs qui, pour l'instant, ne sont pas soumis à un contrôle de nature pédagogique. Certaines écoles, en tant qu'établissement publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) sont, pour leur part, déjà soumis à un tel mode d'évaluation.

La mission propose en conséquence de renforcer l'évaluation de la formation via trois canaux :

- **l'intégration d'une évaluation par les apprenants et par affichage des scores sur la plateforme du catalogue interministériel (réaction à chaud des stagiaires et impliquant un retour de l'employeur) ;**
- **la rédaction d'une synthèse des évaluations à 6 mois par les employeurs, réalisée par la DIESE, pourrait à terme permettre de mesurer l'impact de ces formations sur la performance du service public ;**
- **une évaluation régulière via une institution externe**.

Proposition n° 3 : renforcer l'évaluation par les apprenants, par les employeurs et par une instance indépendante.

3.1.3. Un système de formation décentralisé et organisé par blocs de compétences

3.1.3.1. L'urbanisation de l'offre de formation selon une logique de parcours

Les offres actuelles des organismes de formation continue sont aujourd'hui largement conçues autour de thématiques métiers (donc tournés vers l'acquisition de savoirs faires assez standardisés) et non sur des logiques de parcours. De ce fait, lorsqu'elles portent sur des compétences de type *soft skills* (management, leadership, communication…) elles ne permettent pas véritablement de construire des formations adaptées à la situation de départ de chacun et à l'évolution de carrière future.

Les outils et moyens permettant l'analyse des besoins individuels et collectifs sont désormais mis en place. Qu'il s'agisse des évaluations annuelles, des entretiens de carrière, des « assesments », les moyens de recensement des besoins individuels et collectifs en matière de formation existent. Une réponse en matière de parcours plus individualisés peut donc désormais trouver sa place dans un dialogue entre l'agent, sa hiérarchie, les DES et leurs équipes.

Acteurs de leur formation, les cadres supérieurs doivent avoir connaissance de l'offre existante et doivent être accompagnés dans la construction de leurs parcours au regard des besoins sur leurs postes ou dans la préparation à une mobilité.

Dans cette perspective, et à la manière dont ont été construits les parcours au sein de la magistrature ou dans le cadre du parcours « accélérateur de mobilité » de l'IGESR (cf. 2.2.4), la dimension modulaire de l'offre, associée une personnalisation renforcée de l'accompagnement, sont les conditions de la réussite de la réforme et de la bonne utilisation des outils RH qui l'accompagnent.

Ces nouveaux parcours de formation auront vocation à être mobilisés à trois types de moments dans la carrière du cadre supérieur :

- à la suite d'une évaluation « parcours-carrière » ou d'un entretien professionnel ;
- dans le cadre d'une prise de poste ou pour préparer une mobilité ;
- à l'initiative du cadre supérieur.

Les entretiens professionnels annuels et l'évaluation parcours-carrière tous les six doivent dans cette perspective devenir, conformément à l'esprit de la réforme de 2021, des instants privilégiés et systématiques d'expression des besoins par les cadres et de dialogue avec leur hiérarchie.

3.1.3.2. Une organisation du système de formation continue structurée par blocs de compétences et selon un principe de subsidiarité

Dans cette organisation, la DIESE s'assure, en lien avec les SG, qu'un travail est bien effectué sur les besoins de formation, les parcours et l'adaptation de ces derniers aux profils des CSE,

Outre le déploiement, pour le compte de la DIESE, des grands programmes interministériels du CHESP ou du CYSDEM notamment, l'INSP de son côté doit pouvoir proposer des prestations plus ponctuelles notamment en matière de politiques transversales.

Comme évoqué en partie 2.4.1, la façon dont ont été conduits les travaux dans le cadre du tronc commun - collégialité, autonomie dans le calendrier, responsabilité des écoles pour le suivi des modules, collaboration inter-écoles pour réaliser de nouveaux modules - peuvent avoir valeur d'exemple dans le rôle que peut jouer l'INSP en qualité de tête de de réseau.

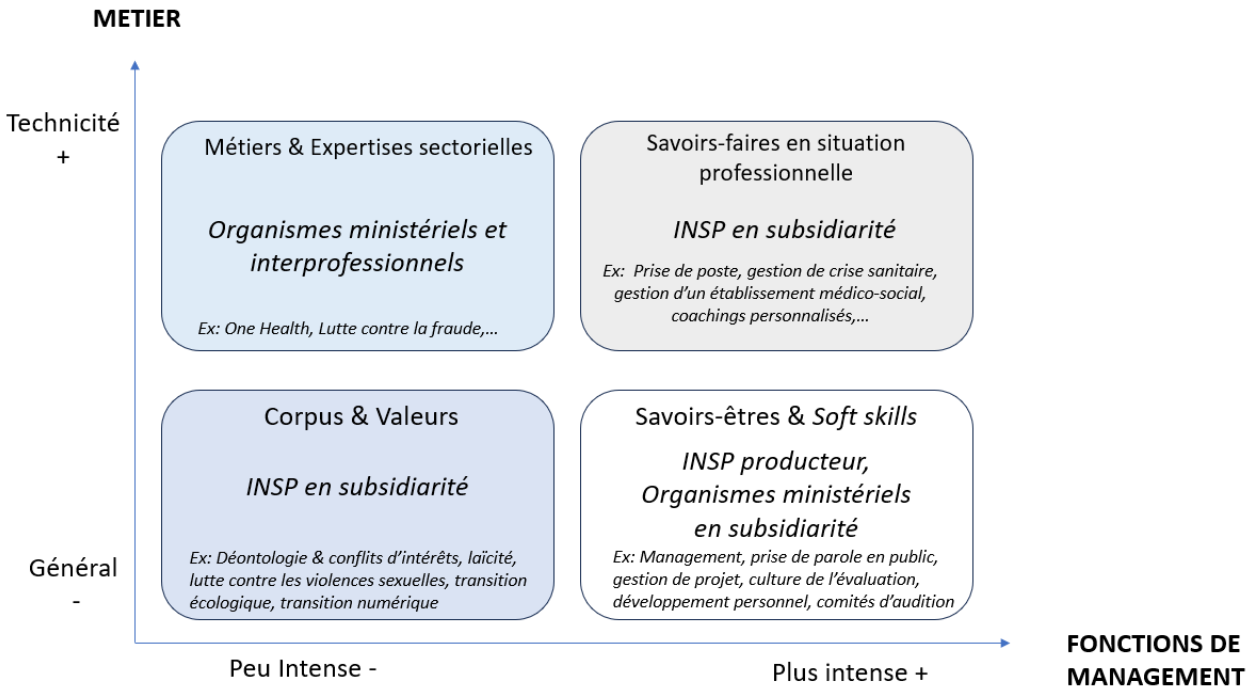
Ces mêmes services et organismes, parce qu'ils sont en prise directe avec les réalités professionnelles de leurs ministères, sont les mieux à même de répondre aux besoins de l'exercice professionnel des CSE. Afin d'éviter les doublons, il convient de concentrer les services et organismes de formation sur leurs cœurs de compétences.

La mission distingue ainsi quatre types de blocs de compétences.

- **Les métiers et expertises sectorielles** : la formation aux métiers, qui a pour objet d'assurer à l'employeur public que ses cadres ont le niveau de connaissances actualisées requis pour exercer correctement leurs fonctions. Ces formations ont vocation à rester du ressort des organismes ministériels.
- **Le management, les savoir-être et les *soft skills* :** ces formations peuvent être dispensées par de nombreux acteurs, publics ou privés, mais l'INSP a un rôle majeur à y jouer compte tenu de la transversalité de ce bloc et de son importance par l'ensemble de la haute fonction publique. Les programmes de hauts-potentiels destinées aux cadres dirigeants pourraient entrer dans cette catégorie.
- **Corpus commun & valeurs :** corpus commun du fonctionnaire (éthique, transition écologique, lutte contre les conflits d'intérêts et déontologie, laïcité) : ces formations sont parfois rendues obligatoires par décision politique : la plus connue et la plus récente étant celle relative à la transition écologique. Ces formations doivent être proposées par les organismes dans une logique de subsidiarité.
- **Savoir-faire en situation professionnelle :** il peut s'agit soit de compétences techniques indispensables à l'exercice d'une fonction de direction (gestion de crise, commande publique, etc.) soit de l'adaptation d'une compétence professionnelle à un environnement professionnel donné (par exemple la direction d'établissements médico-sociaux). Ces formations doivent être proposées par les organismes – y compris l'INSP- dans une logique de subsidiarité.

En tant qu'ensemblier, l'INSP devrait veiller/contribuer à la complétude de l'offre de formation globale : d'une part, en concevant des parcours de formation modulaires et par grandes thématiques en partenariat avec les autres écoles et instituts et en donnant sa cohérence au système et faisant synergies des formations des différents organismes, d'autre part, en comblant les besoins en compétences pas, peu ou mal remplis par des modules de formation adaptés dans une logique de subsidiarité.

Schéma n°4 : 0rganisation des offres par blocs de compétences



Source : Mission.

3.1.3.3. Clarifier les rôles respectifs des différents acteurs.

Au vu des pratiques relevées et des textes applicables, et conformément à la lettre de mission, il est apparu nécessaire de préciser un certain nombre de notions et de préciser le rôle des différents acteurs.

La bonne coopération (telle que celle pratiquée pour le tronc commun de la formation initiale) entre toutes les parties, au premier chef desquelles la DIESE, les secrétariats généraux et l'INSP, mais aussi l'ensemble des organismes de formation, est absolument indispensable au bon fonctionnement du système mais, aussi, à la réussite du plan d'actions recommandé par la mission. Sur le sujet de l'urbanisation des formations, comme des autres du reste, ni la DIESE, ni l'INSP ne pourront réussir seules.

Le tableau n°8 ci-dessous propose une répartition des tâches visant à clarifier le paysage existant mais aussi à réussir le déploiement du plan, tant pour les actions concernant prioritairement la DIESE, que pour celles adressées principalement à l'INSP.

Proposition n° 4 : Urbaniser l'offre de formation dédiée aux cadres supérieurs de l'État selon une logique de parcours (modulaires et par grandes thématiques), de blocs de compétences et de subsidiarité.

Tableau n°8 : Cible de répartition des responsabilités

N°	Fonctions	DIESE	SG/DES/DRH	INSP	OFC
1	Pilotage de l'offre de formation continue interministérielle (tutelle)	X			
2	Pilotage de l'offre de formation continue ministérielle (tutelle)		X		
3	Consolidation de l'expression de besoin interministérielle	X			
4	Consolidation de l'expression de besoin ministérielle		X		
5	Définition d'une stratégie de FC pour l'encadrement supérieur de l'État	X			
6	Déclinaison de la stratégie ministérielle de FC pour l'encadrement supérieur du ministère		X		
7	Elaboration de référentiels interministériels	X	X		
8	Elaboration de référentiel ministériels		X		
9	Veille sur la complétude de l'offre (pour le compte de la DIESE)			X	
10	Elaboration de plan de formation et accord conventionnel avec les OS intégrant un volet CSE (annuel ou pluriannuel)		X		
11	Ingénierie pédagogique des compétences technique ou métiers (le cas échéant interministériel - ex One health -, les prérogatives de la lutte contre la fraude...)			Subsidiarité	X
12	Ingénierie pédagogique des soft skills ou compétences transverses (management, project management, développement personnel, culture de l'évaluation, etc.)			X	Subsidiarité
13	Ingénierie pédagogique du corpus commun des fonctionnaires (Laïcité, déontologie, transition écologique, transition numérique...)			Subsidiarité	X
14	Ingénierie pédagogique des savoirs-faires ou compétences d'environnement professionnel (ex la gestion de crise sanitaire, la gestion d'un établissement médico-social, accompagnement à la prise de poste...)			Subsidiarité	X
15	Prestation de formations			X	X
16	Ouverture du catalogue au secteur privé			X	X
17	Coaching personnalisés (viviers ministériels / vivier interministériels)		X		
18	Mise en transparence des offres de formation, complété du recensement des niveaux de satisfaction des participants			X	
19	Mise en place d'un dispositif d'évaluation partagé		X	X	

N°	Fonctions	DIESE	SG/DES/DRH	INSP	OFC
20	Plateformes pédagogiques (contenus de formation)			X	X

Source : Mission.

3.2. Une montée en puissance progressive de l'INSP dans le domaine de la formation continue

3.2.1. Un rôle d'ensemblier pour appuyer le bon fonctionnement du système de formation continue des cadres supérieurs

3.2.1.1. Une mise en transparence de l'offre de formation par publication des scores de satisfaction sur la plateforme interministérielle de l'INSP

Comme évoqué *supra*, une évaluation systématique des formations par les apprenants, comme le fait par exemple Anotéa pour les formations proposées par France Travail, et surtout publiée sur la plateforme digitale dédié au catalogue interministériel recensant les formations ouvertes aux cadres supérieurs de l'État est indispensable pour une rationalisation de l'offre. Cette mise en transparence de la qualité de l'offre facilitera la sélection de formations par les stagiaires et leurs employeurs, encourageant ainsi à une amélioration globale de la qualité de l'offre.

La digitalisation de la formation renforce en outre ce besoin d'évaluation, parfois négligé lorsque les séquences se déroulent en distanciel ou de manière asynchrone.

Le catalogue interministériel, portée sous sa forme digitale par l'INSP et en cours de développement[61], doit impérativement faire l'objet d'une stratégie d'adoption partenariale et ambitieuse dans les prochaines années. Les facteurs clés pour la réussite de ce type de projet numérique complexe sont :

- l'interopérabilité

L'interopérabilité entre les plateformes, les services et les offres existantes doit être une priorité. Il s'agit de trouver le bon équilibre entre progrès substantiels à court terme, cohérence du projet, compatibilité avec les outils existants, et limitation des coûts d'interconnexion « cachés » reportés sur les organismes.

- L'association des partenaires potentiels

Même si le porteur de projet, confronté immanquablement aux résistances et freins techniques des partenaires potentiels, se doit de proposer une architecture de projet cohérente, efficiente et pérenne, il paraît nécessaire d'associer les parties le plus en amont possible c'est-à-dire dès la définition du cahier des charges techniques, puis de penser avec elles une stratégie d'adoption partenariale.

- Des fonctionnalités décisives (outre l'évaluation)

Pour impulser une dynamique partenariale positive autour d'un projet aussi ambitieux, celui-ci doit démontrer une réelle plus-value pour l'ensemble des parties prenantes : cadres supérieurs, gestionnaires RH, organismes, DIESE. Outre l'amélioration de la transparence et de l'accessibilité de l'offre, une réelle réflexion collective doit être conduite en matière de :

[61] Voir partie 3.3.

- Capacité des cadres à se saisir d'une logique de parcours de formation adapté à leurs parcours de carrière de manière digitalisée. La plateforme de l'ENM est un exemple intéressant pour personnaliser les parcours en proposant des parcours de formation cohérents et composés de divers modules auquel l'apprenant peut décider de s'inscrire ou non dans une logique modulaire. Le moteur de recherche et la présentation des formations sur la plateforme INSP sont actuellement limités de ce point de vue. Le futur catalogue pourrait en outre recommander certaines formations aux utilisateurs en fonction de leur profil comme l'envisage la feuille de route du projet.
- Facilitation de l'inscription puis de la refacturation entre organismes et ministères en « back office », en particulier lorsque l'apprenant est inscrit dans une formation dispensée par un organisme situé en dehors de son périmètre ministériel. Cela mettrait en transparence les flux financiers ou en nature entre organismes et ministères, d'une part, et participerait à la simplification des modes de prise en charge aujourd'hui souvent établis à façon entre administrations, d'autre part. Le module de paiement par carte bancaire aujourd'hui prévu par le projet de l'INSP ne suffira pas à simplifier et automatiser la procédure de prise en charge financière, en particulier lorsque le gestionnaire RH et l'organisme de formation appartiennent à des ministères différents.
- Suivi des données d'apprentissage permettant de faire de cette offre interministérielle un outil de pilotage à disposition des organismes de formation (pour les formations dispensées par les partenaires via la plateforme pédagogique de l'INSP) comme de la DIESE. Ces fonctionnalités semblent prévues par le projet de l'INSP mais leur développement relève d'une phase ultérieure. On peut aussi envisager des échanges de données automatisés - par exemple les données de profils (compétences abordées, acquises, formations suivies, etc.) ou des catalogues référencés - et d'autres applicatifs publics, comme le projet Vinci de la DIESE (reprise de la CVthèque). À titre d'exemple l'ENM a récemment lancé des travaux pour un « portfolio compétences ».
- Une vraie conduite de projet disposant d'un soutien politique et administratif.

- La conduite de projet requiert en outre un engagement fort de la direction de l'INSP ainsi qu'un soutien clair et appuyé de la DIESE.

Si le Gouvernement décidait d'accroître le niveau d'ambition attendu pour la mise en place d'un catalogue interministériel à destination des cadres supérieurs, le projet de l'INSP mériterait donc d'être enrichi avec les orientations proposées ci-dessus ainsi qu'une stratégie d'adoption claire, partenariale et ambitieuse. Des objectifs en termes d'adoption et des indicateurs de suivi (nombre d'utilisateurs, % de l'offre de formation dédiées aux cadres-supérieurs recensées, nombre d'organismes interconnectés) devraient ainsi être fixés à l'établissement pour suivre la réussite de cette stratégie digitale et d'en suivre le caractère partenarial.

3.2.1.2. Une mission d'observatoire relative à la « complétude » et à la modularité de l'offre de formation pour les cadres supérieurs

L'INSP doit être le garant de la cohérence et de la modularité des formations inscrites au catalogue ministériel, qui ne devra surtout pas être une simple juxtaposition d'offres existantes.

Il ne s'agit pas, dans l'esprit de la mission, de réduire les collaborations qui existent déjà entre ministères ou écoles à l'image de celles qui existent entre l'ENM et ENSP, mais bien de développer ces pratiques.

Une veille s'agissant des thématiques « orphelines » devra également être conduite.

3.2.1.3. Une marque ombrelle « Campus ou Académie de l'État » pour rassembler

L'urbanisation de l'offre de formation ne pourra se passer d'une marque commune, pour des raisons de lisibilité, voire de commercialisation.

L'ensemble des représentants du secteur privé rencontré par la mission ont fortement insisté sur l'importance des marques pour la formation professionnelle qui est aujourd'hui de plus en plus présentée comme « un produit d'attractivité » au service d'une politique employeur plus affirmée.

Ces marques participent de la politique de reconnaissance et d'attractivité de l'employeur vis-à-vis de ses talents (les entreprises cherchant à financer des formations réputées comme un élément central de leur propre marque employeur). De nombreux interlocuteurs ont regretté la suppression de la marque ENA et souligné l'obstacle majeur que constituait cette perte pour le déploiement rapide et efficace d'une stratégie de développement de l'INSP sur le segment marchand : une marque est un actif intangible mettant des décennies à être constitué. De plus, la mission a relevé que le rapport Thiriez proposait, pour des raisons similaires, de maintenir la marque ENA pour la coopération internationale. L'État ne pourra pas faire l'économie d'une réflexion sur ce sujet.

C'est pourquoi la mission propose, face à la difficile montée en notoriété de la marque INSP, de conduire une campagne de communication qui afficherait une marque à forte « identité » nouvelle de type « Campus » ou « Académie ». La mission a d'ailleurs constaté que le MEAE vient de créer une « Académie diplomatique » et que la Gendarmerie utilise aussi cette dénomination.

Cette marque couvrirait l'ensemble des formations « parcours » et de l'offre interministérielle, qu'elles soient produites par l'INSP ou par des organismes partenaires.

<u>Proposition n° 5</u> : l'INSP doit jouer un rôle d'ensemblier notamment fondé sur une marque-ombrelle et une stratégie digitale et partenariale ambitieuse.

3.2.2. Une offre de formation renouvelée et étendue

La stratégie de développement de la formation continue à l'INSP gagnerait à être déployée selon deux logiques distinctes : la sphère publique, d'une part, le segment marchand, d'autre part.

D'une manière générale, il est indispensable que l'offre de formation continue réponde aux besoins du « cadre supérieur usager » ou des « clients privés ».

L'offre ciblant les cadres supérieurs de l'État doit répondre aux besoins des viviers de la DIESE, aux compétences à mobiliser dans le cadre de leurs parcours de carrière (mobilité interne, mobilité externe, prise de poste, avancement, etc.) et, subsidiairement, aux besoins ponctuellement exprimés par les ministères pour des programmes spécifiques.

L'offre ciblant les cadres ou futurs cadres du secteur privé doit capitaliser sur les atouts de l'INSP et de sa proximité avec l'État dans les domaines des affaires européennes et institutionnelles, des coopérations public-privé, ou de savoir-faire particulièrement reconnus et réputés dans le secteur public (gestion de crise, etc.).

Il ne s'agit pas d'ériger deux activités cloisonnées, mais au contraire de « faire tomber les murs » entre deux clientèles (sphère publique et le secteur privé) qui ont des besoins souvent convergents. Une approche modulaire de l'offre de formation doit permettre à la fois de dégager des synergies en matière de contenus pédagogiques et de format d'apprentissage, tout en permettant le déploiement de grilles tarifaires différenciées et adaptées à chacun des publics.

Les modules de formation ainsi conçus seraient ouverts à l'inscription de diverses clientèles et intégrés dans des parcours de formation différents, propres à chaque public, permettant ainsi un « choix à la carte ».

Une telle stratégie nécessite bien entendu le renforcement des capacités d'ingénierie pédagogique et technico-pédagogique de l'INSP (voir partie 3.3.3).

3.2.2.1. Elargir l'offre de formation « Sphère publique » de l'INSP

L'offre ciblant les cadres supérieurs de l'État comprendraient les lignes-produits suivantes.

1. Formations « viviers », c'est-à-dire les formations ciblant les hauts potentiels et les dirigeants (CHESP, CYSDEM, Parcours directeur, talentueuses, etc.), sans changement par rapport à la situation actuelle.
Ces formations sont, avec les formations sur mesure des ministères, les seules non ouvertes *a priori* à l'inscription de d'auditeurs venus du secteur privé.

2. Offre interministérielle, c'est-à-dire des modules courts, accessibles pour une partie de manière hybride et asynchrone, inscrits au catalogue interministériel de la formation continue avec les formations référencées mais produites par d'autres organismes.

Cette ligne-produits existe déjà mais, d'une part, elle doit être élargie pour répondre aux besoins des cadres supérieurs et ceux identifiés par le référentiel de la DIESE, d'autre part, la digitalisation des modules référencés par l'INSP est aujourd'hui insuffisante et doit être renforcée substantiellement. Les missions d'observatoire et l'évaluation par les apprenants (recommandation n°4) doivent aussi permettre d'approfondir et d'améliorer progressivement l'offre de formation interministérielle.

3. Formations « parcours », c'est-à-dire des formations à destination des cadres supérieurs et liées à leurs parcours de carrière, leurs prises de poste ou leurs projets de mobilité. Il s'agit ici de proposer des modules courts (1, 2 à 3 jours) intégrer dans des parcours de formation cohérents et conçus de manière partenariale avec d'autres organismes de formation.

Encadré 9 : Exemples de parcours de formation

À titre **exclusivement illustratif,** on pourrait ainsi imaginer :

Un parcours « Finances publiques » : un module niveau « basique » (sensibilisation par l'IGPDE) ; des modules niveau « praticien » (les équilibres pluriannuels et macroéconomiques des finances publiques par l'IGPDE, le pilotage des finances sociales par l'EN3S, les prélèvements obligatoires : impôts et cotisations en partenariat EN3S/ENFIP ; gestion publique par l'INSP ; piloter un opérateur en situation budgétaire contrainte par INSP, ainsi que des modules « experts » (la procédure de commande publique par l'IGPDE ; pouvoirs de contrôle et lutte contre la fraude en partenariat EN3S/ENFIP).

Un parcours « Affaires européennes » : un module niveau « basique » (information générale sur aux institutions de l'UE par l'IGPDE), des modules niveau « praticien » (l'art de la négociation à l'INSP ; influencer le processus de décision européen par l'INSP) et un module « expert » (la transposition du droit européen en droit national en collaboration INSP/Conseil d'État).

Un parcours « Gestion de crise » : un module niveau « basique » (les fondamentaux de la gestion de crise IHEMI) ; des modules « praticiens » (la communication de crise en collaboration INSP/IHEMI, la gestion d'une crise sanitaire par l'EHESP, *One health* par l'EHESP, etc.), des modules « expert » (gestion d'une crise de sécurité publique par IHEMI, résilience à la guerre hybride par IHEDN, etc.).

Un parcours « managérial » : des modules de niveau « praticiens » (mobiliser et motiver son équipe par l'INSP, développement personnel par l'INSP, Leadership par l'INSP/INSEAD, Innovation et transformation des organisations en collaboration INSP/INSEAD) et des modules « experts » circonstanciés à des environnement ou des communautés de pratiques professionnelles (diriger un établissement hospitalier ou médico-social par l'EHESP, manager dans un opérateur de la transition écologique par un école d'ingénieur, manager dans un établissement intercommunal par l'INET…).

Un parcours « Transformation & Innovation » : des modules basiques concernant l'expérience-utilisateur et la gestion des données au sein d'une organisation par une école d'ingénieur, des modules « praticiens » sur la conduite d'un projet de transformation d'établissement par l'INSP, sur la conduite d'un projet digital complexe en partenariat avec un spécialiste du secteur, des modules « experts » sur la gestion des relations sociales en situation de transformation par l'EN3S et sur l'association des usagers au « design » du service en collaboration INSP/Ecole d'ingénieurs.

Les modules référencés au catalogue interministériel ou comme « formation parcours » pourraient être choisis « à la carte » en fonction des besoins identifiés pour le cadre.

Aujourd'hui cette ligne-produits n'existe pas : elle devra être créée en synergie avec les futurs modules proposés par le catalogue ministériel (formats courts, contenus très hybrides avec une forte composante digitalisée[62]), voire de futurs modules conçus pour le segment « marchand » (dans le cadre du CHEE, Session nationale, etc.). Les formats et contenus emprunteraient vraisemblablement à la fois aux formations du catalogue interministériel et aux formations « viviers ».

[62] La digitalisation des modules de l'INSP référencés au catalogue interministériel est aujourd'hui insuffisante et doit être renforcée substantiellement.

Cette offre « Sphère publique » renouvelée viserait à répondre aux besoins des viviers de la DIESE[63] et des ministères d'une part, d'employabilité des CSE (en mobilité interne ou externe) sur le long terme, d'autre part.

Les parcours de formation proposés pourront faire intervenir l'INSP sur certains modules et d'autres organismes pour d'autres, dans la logique de l'organisation par blocs de compétences et de subsidiarité décrite précédemment. En subsidiarité, l'INSP produirait des modules focalisés sur les compétences transversales ou les compétences orphelines[64], tandis que les organismes ministériels se concentreraient sur les modules métiers ou circonstanciés[65]. C'est tout l'enjeu de l'urbanisation des catalogues de formation proposée à la recommandation n°5.

4. Formations sur mesure. L'INSP pourrait continuer à développer une offre « sur-mesure » sur la base des demandes ponctuelles des ministères et contractualisées de gré à gré. La mission ne propose pas d'objectif particulier en termes de développement de cette ligne-produits, faisant l'hypothèse d'un niveau d'activité stable dans le temps. Elle recommande toutefois de facturer obligatoirement au coût complet, de sorte à éviter la situation de déficits observés en 2024 sur les modules sur-mesure.

Hors l'exception des formations viviers et du « sur-mesure », les modules de la sphère publique produits par l'INSP seraient ouverts à l'inscription d'auditeurs provenant du secteur privé.

3.2.2.2. Une offre « Segment marchand » renforcée[66]

L'offre de l'INSP disponible pour les particuliers ou le secteur privé comprendraient les lignes-produits suivantes.

1. Formations axées sur les affaires européennes

Il a été décidé de fermer progressivement les mastères spécialisés de l'INSP, hormis le mastère franco-allemand MEGÀ (voir partie 2).

Sans revenir sur cette décision, la mission plaide pour capitaliser sur le Cycle des hautes Etudes Européennes (CHEE) qui trouve déjà un certain succès (46 apprenants en 2024) et dont l'attractivité mériteraient d'être renforcée, compte tenu de la demande dynamique observée sur le marché pour les formations touchant aux institutions européennes.

2. Ouverture de l'offre interministérielle ou des formations parcours, dont les modules seraient utilement ouverts aux auditeurs provenant du secteur privé (voir l'encadré n°9 pour des exemples, comme la gestion de crise, la transformation des organisations, en opérations d'influence européenne, etc.).

Au cours de ses différents entretiens avec des représentants du secteur privé, la mission s'est ainsi forgée la conviction qu'une forte appétence existe pour le savoir-faire du secteur public en matière de gestion de crise ou de pilotage de projet très complexe en environnement incertain.

---

[63] Notamment à travers la commande directe de formation « viviers » aujourd'hui pratiquée entre l'INSP et sa tutelle.

[64] C'est-à-dire non enseignée par d'autres organismes.

[65] C'est-à-dire une compétence transversale propre à un contexte professionnel spécifique : par exemple le « management d'établissement médico-social » pour lequel l'EHESP forme déjà et dispose de toute l'expertise.

[66] Les formations du Programme International Court (PIC) ne sont pas retenues dans le périmètre de la mission, celles-ci ayant été confiées à direction internationale de l'INSP, répondant parois à des objectifs de coopération non directement liés à l'activité de formation continue de l'établissement et représentant un volume d'activité limité. Les PIC ont en effet été bénéficiaires (83 k€ de marge sur coût complet) mais pour un volume d'activité de seulement 240 k€ en recettes en 2024.

À noter, que pour réussir cette commercialisation, il serait indispensable de faire évoluer la dénomination de « catalogue interministériel », qui reste un frein à l'inspiration de stagiaires issus du secteur privé ou des autres fonctions publiques.

3. Des séminaires « Comex » consistant en une ou deux conférences par an réunissant des grands décideurs du secteur privé et du secteur public et visant à balayer et échanger selon les règles de *Chatham House* les grands enjeux géopolitiques et géoéconomiques du moment.

Ce segment d'activité est, en outre, absolument essentiel à la qualité des formations dispensées à l'INSP car, comme on peut l'observer sur le secteur concurrentiel, la concurrence sanctionne les formations non satisfaisantes.

Des partenariats avec d'autres grandes écoles[67] ou organismes publics de formation devront systématiquement être recherchés pour proposer des programmes en synergie avec les spécialités des partenaires, accroître la force de frappe commerciale de l'Ecole ou proposer une certification aux apprenants.

3.2.2.3. Une nouvelle formation longue, ouverte à la fois au public et au privé, comme produit d'appel

Une session nationale, c'est-à-dire un parcours de formation plus long pourrait être élaborée sur le modèle de l'IHEDN. Certains modules pourraient être partagés avec l'offre de formation « parcours » à destination des cadres supérieurs de l'État (par exemple sur le *leadership,* la transformation des organisations, ou le *lobbying* européen).

On pourrait ainsi imaginer un cycle relativement long (40 jours par an comme pour le CHEE) pour une soixantaine de personnes venant du secteur privé (le CHEE comptait 46 participants en 2024, la session nationale de l'IHEDN en comptait 85 provenant du seul secteur privé) ou du secteur public.

Chaque session pourrait être axée sur l'un des enjeux géo-économique ou géostratégique du moment permettant de mobiliser les compétences acquises et d'effectuer des travaux utiles, de type recherche pratique ou conseil, dans un environnement public privé, par exemple : la façade méditerranéenne, souveraineté énergétique et transition écologique, piloter le réarmement et coopérations public-privé, etc.

Si les tarifs appliqués au secteur privé devront s'aligner sur ceux habituellement pratiqués par les grandes écoles pour ce type de programmes, ceux applicables aux ministères seront plus faibles, selon le modèle de l'IHEDN.

<u>Proposition n° 6</u> : Renouveler l'offre de formation de l'INSP autour de produits attractifs et répondant directement aux besoins des cadres supérieurs de l'État et ouverte au secteur privé.

[67] INSEAD, HEC, Sciences Po paris, Dauphine, Polytechnique, Mines-Telecom, Ponts & Chaussées... à titre illustratif. Il reviendra à l'INSP de bâtir ces partenariats.

Tableau n°9 : L'offre de formation continue de l'INSP avant/après

Ligne de produits	Avant		Après	
	Nature et public cible	Modalités	Nature et public cible	Modalités
Viviers (NCD, sous-dir/chefs de services, CHESP, Talentueuses, CYSDEM)	CSE présents dans les viviers DIESE (sauf Talentueuses, ouverte aussi aux autres volets de la fonction publique)	Prestataires externes	Pas de changement	Prestataires externes
Catalogue interministériel (modules INSP)	CSE et ouverture au secteur privé	Formateurs en direct ou vacataires	Pas de changement	Formateurs en direct ou vacataires
Formation « parcours » (nouveau)	-	-	CSE et ouverture au secteur privé	Formateurs en direct ou vacataires
Formations sur-mesure	Pas de public cible (mais fonctionnaires très majoritaires)	Majoritairement formateurs en direct	Pas de changement	Pas de changement
Formations diplômantes masters	Tous publics (dont une partie en formation initiale)	Formations assurées majoritairement par des partenaires universitaires	Suspension des inscriptions dans 3 masters sur 4.	En extinction sauf le master MEGA.
Session nationale (nouveau)	-	-	Auditeurs secteur privé et secteur public	Prestataires externes
Séminaire Comex (nouveau)	-	-	Grands dirigeants du secteur privé	Prestataires externes
Formation diplômante CHEE	Public fléché par le SGAE	Prestataires externes	Pas de changement	Pas de changement

Source : Mission.

3.3. Créer un « marché interministériel » de la formation continue des cadres supérieurs, basé sur un modèle économique soutenable et une péréquation renforcée

Le modèle économique des organismes de formation continue de l'État est très largement biaisé.

Le modèle de l'INSP ne pourra être assaini qu'en clarifiant rapidement son mode de financement et en faisant évoluer ses modes de tarification publics et privés.

À plus long terme, l'architecture de formation proposée ne pourra fonctionner de manière fluide qu'à la condition que les ministères disposent des ressources financières pour la formation de leurs cadres supérieurs[68] et que l'ensemble des organismes adoptent une tarification et des modes de conventionnement transparents et éliminant les distorsions de prix observées.

[68] Des écarts de moyens entre ministères « pauvres » ou « riches » sont trop souvent notés, comme l'ont souligné les divers rapports sur la formation des fonctionnaires.

Pour ce faire, la généralisation du mode de tarification à coûts complets (même si une partie de la facture pourra rester couverte par la dotation initiale pour les stagiaires du ministère de tutelle) sera encouragée par la perspective d'une prise en charge par un fonds de péréquation interministériel. La mission propose une évolution rapide mais progressive :

- la première étape vers la constitution d'un tel marché interministériel est constituée de la normalisation du suivi des coûts des organismes ;
- la deuxième étape repose sur la mise en place de règles tarifaires saines pour l'INSP et de l'amorçage d'une péréquation interministérielle financée par une contribution des ministères ;
- la troisième étape est celle d'une bascule des organismes dans le système de péréquation pour bénéficier de la prise en charge du fonds.

3.3.1. Une normalisation des coûts des organismes et des modes de facturation transparents

Vers une obligation pour les organismes de suivre leurs coûts complets et de tarification transparente

On a vu à quel point l'absence de transparence et de comparabilité des grilles tarifaires nuit à la dimension interministérielle de la formation continue des cadres supérieurs de l'État (voir partie 2). C'est pourquoi les organismes de formation publics devraient avoir l'obligation de suivre leurs coûts complets et de tenir une comptabilité analytique des actions de formation dispensées

Une fois ce travail réalisé sur la base d'une grille d'analyse commune, il sera possible de faire fonctionner un véritable « marché interministériel de la formation continue » en basculant l'ensemble des organismes de formation dans une norme de facturation transparente, c'est-à-dire à coût complet, même si une part de celle-ci reste « couverte » par les dotations allouées par les ministères de tutelle pour ce qui concerne leurs propres cadres. Ceci doit assurer une relative neutralité des choix de formations sur l'objectif de dépenses qui aura été fixé pour le ministère et d'éviter des prix « faussés » en raison des niveaux de subvention.

La DIESE serait chargée d'élaborer ce cadre commun et normalisé.

<u>Proposition n° 7</u> : Obliger les opérateurs publics de formation de suivre leurs coûts, de tenir une comptabilité analytique et d'adopter des modes de facturation transparents sur la base des coûts complets.

3.3.2. Une clarification du modèle de financement de l'activité de formation continue de l'INSP et une évolution de ses modes de tarification

Cette clarification doit avoir pour objectif de garantir des modèles de financement sains et équilibrés pour chaque ligne de produits. Elle concerne l'INSP à très court terme et son esprit devra être étendue à l'ensemble des organismes de formation ministériels par la suite (voir supra).

3.3.2.1. Le mode de tarification adopté par l'INSP pour le segment « sphère publique » doit systématiquement couvrir ses coûts complets

La montée en charge de futures formations – en particulier celles concernant les viviers – ne devant plus en effet se traduire mécaniquement par un accroissement du « déficit » à l'INSP.

La mission propose ainsi de poser le principe d'une tarification à coût complet (non margée) pour ce qui est de l'offre de formation de l'INSP à destination des cadres supérieurs de l'État. Chacune des lignes-produits de la sphère publique bénéficiant d'une tarification particulière adossée à un mécanisme de péréquation interministériel. Cette mécanique réactualise, étend et systématise la pratique multipartite aujourd'hui observée pour le financement des formations « viviers » (CHESP, CYSDEM…)[69].

Tarification des formations « Viviers » :

- Une partie de la subvention pour charge de service public est dédiée à la couverture des frais fixes de l'activité de la formation continue, en particulier celle de 45 % des formations viviers.[70]. Il convient que cette nouvelle dynamique des viviers ne se traduise pas par un alourdissement des charges pour l'INSP et devra donc faire l'objet dans le cadre du dialogue de gestion d'une approche spécifique. Aussi, un ajustement de la SCSP sera nécessaire en cas de forte variation du nombre de participants à ces formations.
- Les contributions DIESE (50 % du coût complet des formations viviers).
- Les contributions *per capita* ministérielles (5 %) sont maintenues. La composante DIESE vise à mutualiser une large part des coûts variables.

Tarification de l'offre interministérielle et des formations « parcours » :

- **Une prise en charge de 70 % du coût complet de ces formations par le fonds de péréquation interministériel proposé dans la partie 3.3.2.** Cette composante vise à mutualiser une large part des coûts variables et une partie des coûts fixes.
- **Contributions « *per capita* » ministérielles à hauteur de 30 % du coût complet de ces formations.** Cette tarification des ministères désormais alignée sur le reste à charge (et sans aucune marge liée à la marque) rapprocherait l'INSP (480 € en moyenne pour 2,5 jours de formation) des prix proposés actuellement par les organismes sur leurs modules de formation existants. Il s'agit donc en pratique d'une réduction de prix payé par les ministères. L'écart de prix entre l'INSP et les organismes serait facialement réduit et l'on peut en espérer une augmentation des inscriptions au sein de ses formations.

Tarification des formations sur mesure

- Financées à hauteur de 100 % du coût complet par les ministères, ce qui n'est en pratique pas le cas aujourd'hui.

Tableau n°10 : Modes de facturation des lignes-produits Sphère publique avant/après

Ligne de produits	Avant	Après
Viviers (Nouveaux cadres dirigeants, sous-dir/chefs de services, CHESP, Talentueuses, CYSDEM)	50 % DIESE, 5 % ministères, et une couverture en pratique du solde (déficit) par la SCSP	Sans changement, mais un ajustement éventuel en cas de forte variation du nombre de participants.
Catalogue interministériel (formations réalisées par l'INSP)	Marge (mark-up lié « marque »)	Tarification des coûts complets directs : 70 % via le fonds de péréquation interministériel, 30 % à la charge des ministères (per capita)

[69] Aujourd'hui ces formations sont couvertes, selon les données de comptabilité analytique transmise par l'INSP, à 45 % par la subvention pour charge de service public, 50% par une facturation de la DIESE, et 5 % via des refacturations per capita aux Ministères.

[70] Les « déficits » sur coûts complets induits par la formation continue sont aujourd'hui de facto reportés sur les ressources de la SCSP, revenant à faire prendre en charge une part des coûts fixes de la formation continue par cette subvention.

Ligne de produits	Avant	Après
Formation « parcours » (nouveau)	-	Tarification des coûts complets directs : 70 % via le fonds de péréquation interministériel, 30 % à la charge des ministères (*per capita*)
Formations sur-mesure	Gré à gré	Gré à gré mais avec couverture obligatoire de 100 % des coûts complets directs.

Source : Mission.

Si cette évolution du mode de facturation paraît indispensable pour assainir le modèle économique de l'INSP et le pilotage de son activité de formation continue, l'État ne pourra toutefois pas faire l'économie d'une évolution des modes de facturation de l'ensemble des organismes pour déployer une politique ambitieuse en matière de formation continue.

Proposition n° 8 : Adopter une tarification à coûts complets et un financement à quatre composantes (SCSP, DIESE, fonds de péréquation, *per capita* ministériels) pour le segment « Sphère publique » de l'INSP.

3.3.2.2. Garantir la soutenabilité économique du modèle via une ouverture au secteur privé

L'INSP doit également avoir pour objectif de développer son activité de formation continue « marchande ». Ce changement de posture doit donc permettre de capturer plusieurs externalités positives :

1. Aiguillonner la qualité de l'offre au meilleur niveau des pratiques, tendances et standards du secteur de la formation ;
2. Participer indirectement à l'attractivité de l'INSP et de la fonction publique d'État dans une vision ambitieuse de la politique RH et de la marque employeur de l'État ;
3. Faire contribuer une partie de la formation des cadres supérieurs par des recettes provenant du secteur privé.

Une rapide analyse du marché de l'*Executive Education*[71] confirme que le marché est suffisamment profond pour l'INSP puisse développer une stratégie efficace à destination du secteur privé et des particuliers. Le marché français s'élevait à 460 M€ de chiffre d'affaires en 2024 (étude Xerfi) et 45 % de répondants de cette étude déclaraient souhaiter se former aux compétences managériales[72]. De par son positionnement, l'INSP dispose d'atouts différenciants par rapport aux autres grandes écoles :

- proximité des grands décideurs publics ;
- décision publique et gestion de projets complexes dans en environnement international incertain ;
- gestion de crise ;
- affaires européennes.

[71] Soit la formation au *leadership*, *soft skills*, management, transformation, etc.

[72] À titre illustratif, si l'INSP se fixait pour objectif de capturer 1% du marché, elle pourrait espérer un chiffre d'affaires d'environ 4 M€.

Cette stratégie d'ouverture de l'INSP n'aura de sens que si l'Institut peut recruter les ETP afférents à la montée en puissance de l'activité privée hors de son plafond d'emplois, à travers la souplesse d'une filiale à statut commercial. D'autres établissements tels que l'Ecole Nationale Ponts & chaussées ont déjà recouru à une filiale à statut commercial. Le décret de 2019 permet à l'INSP de se doter de ce type de filiale.

Elle suppose aussi une politique marketing attractive et des partenariats avec d'autres grandes écoles et organismes.

Proposition n° 9 : Ouvrir plus largement l'offre de formation au secteur privé pour conforter le modèle économique de l'INSP.

Cette évolution doit aller de pair avec une réflexion sur l'instauration d'un tarif plus élevé pour les inscriptions privées que pour les inscriptions « publiques » en s'alignant sur les pratiques d'autres grandes écoles ou de l'IHEDN : la tarification sur le « segment marchand » doit être fixée au coût complet augmenté d'une marge (en capitalisant sur la « marque ») afin de parvenir à un tarif se rapprochant à ceux pratiqués par le secteur privé sur ce même segment de formation.

Tableau n°11 : Modes de facturation des lignes-produits « marchands » avant/après

Ligne de produits	Avant	Après
CHEE	Marge (tarif d'environ 16 000 € pour les auditeurs provenant du secteur privé).	Sans changement (environ 16 000 € pour les auditeurs provenant du secteur privé).
Offre interministérielle (modules INSP ouverts au secteur privé)	Marge (mark-up lié à la marque, portant le prix d'un module à 1091 €/journée stagiaire)	Au coût complet pour les stagiaires publics / Margé pour les auditeurs privés (mark-up lié à la marque, environ 1000 €/journée stagiaire)
Formation « parcours » ouvertes au secteur privé (Nouveau)	-	Marge (mark-up lié « marque, environ 1000 €/journée stagiaire)
Session nationale	-	Marge (entre 15 et 20 k€ pour les auditeurs provenant du secteur privé)
Séminaire Comex	-	Participation facturée entre 10/15 k€.

Source : Mission.

Comme l'indique le tableau ci-dessus, la mission préconise aussi l'adoption de grilles tarifaires différenciées selon les publics (petites entreprises, grandes entreprises, influence et rayonnement, etc.) afin de maximiser le potentiel de recettes collectées par l'Institut sur le segment marchand.

Les tarifs devront être fixés en lien avec les prix de référence du marché. À l'INSP, le tarif du CHEE peut déjà s'élever jusqu'à 16 000€ aujourd'hui, ce qui semble être un tarif pragmatique et conforme aux standards du marché. L'IHEDN, de son côté, met déjà en œuvre une grille de ce type, facturant jusqu'à 22 700 € selon les publics de sa session nationale.

Tableau n°12 : Observations des pratiques tarifaires sur le marché de l'*Executive Education*

Grille tarifaire	Prix moyen (€)	Rationnel
Formations longues	40 000 €	Observé sur le marché (Xerfi 2024 - similaire IEP de Paris, Dauphine PSL)
Formations courtes ou digitalisées	2 000 €	Observé sur le marché (Xerfi 2024 - similaire INSEAD Lead digital 5 jours ou courtes présentielles au sein d'autres grandes écoles)

Source : Xerfi (2024).

Une telle politique tarifaire implique néanmoins une plateforme digitale au meilleur niveau et une capacité de commercialisation éprouvée.

<u>Proposition n° 10</u> : Adopter sur le segment marchand un mode de tarification aligné sur les autres grandes écoles, instituts et cycles supérieurs (grilles tarifaires différenciées selon les publics notamment).

3.3.3. À plus long terme, un réel marché interministériel de la formation continue des cadres

Il ne s'agit pas ici d'un marché interministériel au sens du droit de la commande publique et qui mettrait en concurrence les organismes dans le cadre d'un appel d'offre. Il faut comprendre ici la notion de marché en référence au concept économique de rencontre d'une demande de formation (les besoins ministériels et interministériels) et d'une offre (les catalogues des organismes, dont le catalogue interministériel) dans un espace où les directions des ressources humaines prennent leurs décisions de financement et d'inscriptions de manière rationnelle et non sur la base de prix faussés de l'organisation actuelle.

Un tel « marché interministériel » est indispensable au décloisonnement de l'offre de formation des organismes publics, à une fluidité des inscriptions et de l'entrée en formation.

3.3.3.1. La création d'un fonds de péréquation est un préalable à la mise en place d'un marché interministériel

La dernière étape dans la mise en place du marché interministériel consiste dans :

- la mise en place du fonds de péréquation pour financer les formations des cadres supérieurs de l'État à travers l'instauration d'une contribution interministérielle pour la formation continue (CIFC) ;
- une bascule progressive de l'ensemble des ministères et des organismes vers une facturation à coût complet sur le segment des cadres supérieurs sur 3 à 4 ans, rendue obligatoire pour bénéficier du fonds interministériel.

Tous les organismes s'inscrivant dans de cadre de normalisation des modes de facturation et de comptabilité proposée auront vocation à bénéficier du soutien financier du fonds de péréquation.

Cette contribution/fonds de péréquation aura plusieurs effets incitatifs :

- inciter à la rationalisation. La « chasse aux doublons » est renforcée par la « pénalité » économique que constitue le paiement de la CIFC dans le cas où un ministère déciderait de maintenir une formation « doublonnante » : financée *de facto* par la dotation versée à son opérateur ce maintien conduirait en pratique à payer deux fois pour une offre pourtant surnuméraire. La contribution conduit ainsi à une meilleure urbanisation de l'offre de formation publique (le mécanisme de péréquation conduit à une forme de neutralité économique dans le choix entre un module de l'organisme ministériel ou de celui d'un autre ministère, celui-ci renforçant la coopération entre organismes et la qualité globale de l'offre) ;

- inciter l'ensemble des ministères à basculer leurs organismes dans une norme de facturation « transparente »[73] et une comptabilité analytique/coûts complets afin que les formations dispensées par ces derniers aux cadres supérieurs puissent bénéficier de la même prise en charge des coûts complets (70 %) par une contribution du fonds de péréquation ;
- encourager la mise en place du pilotage par la donnée en incitant les ministères à mieux suivre leurs dépenses de formation consacrées aux cadres supérieurs (pour éviter de « payer deux fois », une première à travers la contribution, une seconde à travers les subventions de leurs organismes ou lors de l'achat de formations en dehors du cadre normalisé) ;
- éliminer les prix faussés par une norme de facturation transparente et à coûts complets, qui doit effacer les écarts de prix induits par les niveaux de subvention variable des organismes et assurer une relative neutralité des choix de formations.

La péréquation et la contribution interministérielle posent la question du gestionnaire des masses budgétaires afférentes. La DIESE pourrait jouer ce rôle. Concrètement les crédits correspondants des secrétariats généraux seraient transférés au programme 129 (« Coordination du travail gouvernemental »).

<u>Proposition n° 11</u> : Créer un fonds de péréquation interministériel permettant de mutualiser une partie des coûts de formation de l'INSP et de ses partenaires.

3.3.3.2. Une montée en charge progressive de la contribution (CIFC)

D'après la modélisation financière réalisée par la mission (voir l'annexe 3 concernant les modèles économiques), la trajectoire de montée en puissance du fonds de péréquation passerait de 471 k€ en première année à environ 2,6 M€ la quatrième année. Cette péréquation, finançant l'INSP ainsi que l'ensemble des organismes répondant aux conditions de comptabilité et de facturation transparente précitée, pourrait atteindre 6,6 M€ (à euros constants) sur le long terme.

Le niveau global de péréquation proposé - de 0,02 % de la masse salariale des cadres supérieurs de chaque ministère en 2026 à 0,2 % en 2029 - reste modéré et très inférieure aux *minima* financiers imposés aux autres fonctions publiques (hospitalière et territoriale) et au secteur privé en matière d'obligation de formation (0,9 % pour le CNFPT et à 1 %[74] de la masse salariale pour les entreprises).

Le niveau de contribution proposé par la mission permet de couvrir 70 % des coûts complets afférents aux formations parcours ou référencées dans l'offre interministérielle (et non de l'ensemble des coûts globaux), tant pour l'INSP que pour les opérateurs[75].

Le niveau de la contribution CIFC pourra être ajusté afin de renforcer éventuellement le niveau de solidarité entre ministères et rendre l'incitation plus significative pour intégrer le nouveau système et éliminer les doublons.

<u>Proposition n° 12</u> : Financer la péréquation interministérielle à travers une contribution interministérielle à la formation continue (CIFC).

---

[73] C'est-à-dire à coût complet. Les prise en charge d'inscriptions d'autres ministères gratuites pourront perdurer mais elles devront être expressément tracées dans la comptabilité et communiquées au niveau interministériel.

[74] Pour les entreprises de plus de 11 salariés.

[75] En faisant l'hypothèse forte que les structures de coûts entre les différents opérateurs sont très proches de celle de l'INSP.

La mission s'est efforcée de concevoir un plan d'actions à crédits constants pour l'État. Aussi, l'impact de la montée en charge de cette CIFC pourra se traduire en pratique par des transferts financiers entre ministères (payeurs nets/bénéficiaires nets) mais restera neutre pour les finances publiques.

En termes d'organisation de l'offre, la péréquation proposée entraînera une rationalisation de l'offre globale (ouverture et fermeture de modules). La mission préconise de ne pas décider *ab initio* des ouvertures et fermeture de modules « doublonnant » mais plutôt de s'appuyer sur les évaluations (recommandation n°3) et de tirer les conséquences du travail d'urbanisation de l'offre (recommandation n°4) pour ce qui est de l'ouverture de nouveaux modules.

3.3.4. Une mise en œuvre progressive du nouveau modèle économique de l'INSP pour la formation continue

La mission propose une montée en puissance du volume de formations et des ressources de l'INSP selon une trajectoire[76] conforme au modèle économique proposé (modes de tarification et contribution interministérielle de formation continue, voir ci-dessus). Cette trajectoire financière est développée à l'annexe 5.

Si le plan est exécuté tel que le propose la mission, dans quatre ans, le budget de formation continue sur le périmètre sphère publique[77] de l'INSP, s'élèvera à environ 5 M€ et le nombre de journées stagiaires pour les formations parcours ou catalogue interministériel s'élèveront à environ 4000. Ceci représente un quadruplement des sessions de formation de ce segment (80 formations parcours et modules interministériels, contre 20 sessions réalisées dans le cadre du catalogue en 2024) et une augmentation de ces dépenses de l'ordre de 20 %.

Ces évolutions supposent des amendements à l'actuelle feuille de route fixée à l'INSP et être prises en compte dans la future COP.

Sur la base de l'ensemble de ces hypothèses, la montée en charge du rôle de l'INSP et de nouvelles offres de formation ne conduit pas à une augmentation globale des financements dédiés à la formation continue par l'État.

En effet, elle se finance par :

- un effort de productivité et de l'efficience (hausse de la participation moyenne par session, baisse de 10 % de la « part » SCSP dédiée à la formation continue) ;
- des redéploiements (réaffectation d'ETP au sein de l'INSP) ;
- une réduction des doublons (éliminations des modules surnuméraires ou de mauvaise dans les catalogues des organismes) ;
- une transparence des coûts et des tarifs (garantissant une plus grande neutralité « économique » entre les choix de formations) ;
- une politique commercialisation plus dynamique (reposant sur une marque, une politique marketing ambitieuse et des partenariats).

<u>Proposition n° 13</u> : Déployer un nouveau modèle économique pour la formation continue dispensée à l'INSP sans engagement financier supplémentaire de l'État et nécessitant d'amender la feuille de route de l'INSP.

[76] L'ensemble des projections financières de cette partie ont été modélisées par la mission sur la base du modèle de coûts de la formation continue fourni par la direction de l'Institut, et des données de la comptabilité analytique telle que pratiquée par l'INSP.

[77] Pour mémoire, les dépenses liées aux formations diplômantes et certifiantes et les PIC (800 K€ en 2024) ne sont pas comprises dans le périmètre.

La mission propose aussi plusieurs mesures prioritaires pour obtenir très rapidement quelques ***quick wins* visibles** et enclencher les évolutions recommandées :

- lancer au troisième trimestre 2025 de la stratégie interministérielle de la formation continue ;
- proposer trois formations « parcours » pour trois grandes thématiques différentes, dans un partenariat entre l'INSP et d'autres organismes, dès le 1er janvier 2027 ;
- inclure des contenus digitaux pour un tiers du catalogue de l'INSP dès 2026 puis pour les formations parcours ;
- dès 2026, s'assurer de la baisse du prix moyen des formations facturées par l'INSP aux ministères en ayant mis en place le nouveau mode de financement
- dès 2026, s'assurer qu'au moins un tiers des organismes de formation continue ont déterminé leurs coûts complets ;
- 1er semestre 2026 : choix de la marque ombrelle.

Il va de soi que le plan proposé méritera de faire l'objet de points d'évaluation réguliers : la mission recommande une évaluation intermédiaire à deux ans et une évaluation complète à quatre ans.

Dans deux ans il conviendra de s'assurer :

- que la stratégie interministérielle et les stratégies ministérielles se sont effectivement mises en place ;
- et que l'ensemble du secteur des instituts et écoles intervenant dans le secteur de la formation continue des CSE ont adopté les mesures tendant à établir la transparence de leurs coûts, à la mise en cohérence de leurs différents catalogues et sur la tarification des différentes formations dont ils ont la charge ;
- concernant l'INSP, cette première évaluation devra permettre d'apprécier sa place d'ensemblier dans le dispositif proposé.

<u>Proposition n° 14</u> : Procéder à une évaluation externe intermédiaire à deux ans puis une évaluation complète à quatre ans.

À quatre ans, une nouvelle évaluation doit permettre de s'assurer que le système a atteint ses objectifs et trouvé son équilibre.

Si cette évaluation devait s'avérer négative, il conviendrait d'envisager de recentrer l'INSP sur sa mission de formation initiale et de consacrer les montants prévus par le fonds de péréquation/CIFC à un consortium regroupant plusieurs grandes écoles sur la base d'un appel à projet piloté par la DIESE. La France dispose en effet de nombreux établissement de grande qualité (universités, instituts d'études politiques, écoles d'ingénieurs, écoles de commerce) et spécialisés dans ce domaine et sur lesquels il conviendrait alors de s'appuyer.

<u>Proposition n° 15</u> : En cas d'échec de la mise en œuvre du plan dans quatre ans, mettre un terme à l'activité de formation continue de l'INSP et faire réaliser la formation des CSE par le biais d'appels à projets interministériels pilotés par la DIESE.

Table des recommandations

NUMERO par ordre d'apparition	DESTINATAIRES	RECOMMANDATIONS	CALENDRIER
1	DIESE (pilote), DGAFP, DITP, Dinum et ministères	**Elaborer une stratégie interministérielle de développement des compétences des cadres supérieurs de l'État tenant compte des besoins.**	2025
2	DIESE/SG Ministères	**Les stratégies de formation continue ministérielles déclinent les objectifs de la stratégie interministérielle.**	2026
3	INSP/SG Ministères / Structures de Formation	**Renforcer l'évaluation par les apprenants, par les employeurs et par une instance indépendante.**	2025
4	INSP/ Structures de Formation	**Urbaniser l'offre de formation dédiée aux cadres supérieurs de l'État selon une logique de parcours (modulaires et par grandes thématiques), de blocs de compétences et de subsidiarité.**	2026
5	INSP	**L'INSP doit jouer un rôle d'ensemblier notamment fondé sur une marque-ombrelle et une stratégie digitale et partenariale ambitieuse.**	2025

6	INSP	**Renouveler l'offre de formation de l'INSP autour de produits attractifs et répondant directement aux besoins des cadres supérieurs de l'État et ouverte au secteur privé.**	2027
7	DIESE/SG Ministères	**Obliger les opérateurs publics de formation de suivre leurs coûts, de tenir une comptabilité analytique et d'adopter des modes de facturation transparents sur la base des coûts complets.**	2028
8	INSP/ Structures de Formation	**Adopter une tarification à coûts complets et un financement à quatre composantes (SCSP, DIESE, fonds de péréquation, per capita ministériels) pour le segment « Sphère publique » de l'INSP.**	2026
9	INSP	**Ouvrir plus largement l'offre de formation au secteur privé pour conforter le modèle économique de l'INSP.**	2027
10	INSP	**Adopter sur le segment marchand un mode de tarification aligné sur les autres grandes écoles, instituts et cycles supérieurs (grilles tarifaires différenciées selon les publics notamment).**	2026

11	DIESE	**Créer un fonds de péréquation interministériel permettant de mutualiser une partie des coûts de formation de l'INSP et de ses partenaires.**	2026
12	DIESE	**Financer la péréquation interministérielle à travers une contribution interministérielle à la formation continue (CIFC).**	2026
13	INSP	**Déployer un nouveau modèle économique pour la formation continue dispensée à l'INSP sans engagement financier supplémentaire de l'État et nécessitant d'amender la feuille de route de l'INSP**	2026
14	DIESE	**Evaluation externe intermédiaire à deux ans puis une évaluation complète à quatre ans.**	Mi-2027/ mi-2029
15	DIESE	**En cas d'échec de la mise en œuvre du plan dans quatre ans, mettre un terme à l'activité de formation continue de l'INSP et faire réaliser la formation des CSE par le biais d'appels à projets interministériels pilotés par la DIESE**	Janvier 2030

À Paris, le 15 avril 2025
Les membres de la mission,

Pour l'IGF

L'inspecteur général des finances,

Laurent Trupin

Pour l'IGA

L'inspecteur général de l'administration,

Marc Abadie

Pour l'IGAS

L'inspecteur général des affaires sociales,

Nicolas Amar

L'administrateur de l'État,

Bertrand Martinot

L'inspecteur général adjoint de l'administration,

Frédéric Roussel

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

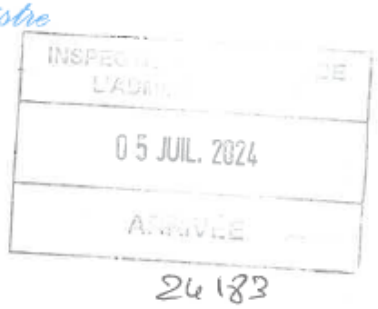
ANNEXE I :	**LETTRE DE MISSION**
ANNEXE II :	**LETTRE DU PREMIER MINISTRE À LA DIRECTRICE DE L'INSP**
ANNEXE III :	**UNE RÉFORME DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE PRÉVOYANT DES ÉVOLUTIONS PROFONDES EN MATIÈRE DE FORMATION CONTINUE**
ANNEXE IV :	**PLUSIEURS INITATIVES ALLANT DANS LE BON SENS**
ANNEXE V :	**MODÈLE ÉCONOMIQUE ET TRAJECTOIRE FINANCIÈRE**
ANNEXE VI :	**LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**

ANNEXE I

Lettre de mission

Annexe I

Le Premier Ministre



Paris, le 04 JUIL. 2024

Objet : Lettre de mission concernant l'offre de formation continue de l'INSP

PJ : Lettre de mission de l'INSP signée par le Premier ministre le 28 janvier 2022

L'Institut national du service public (INSP) a été créé en 2021 et est entré en fonction le 6 janvier 2022. Sous la tutelle de la Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'Etat (DIESE), le déploiement de l'Institut est guidé par une lettre de mission, signée le 28 janvier 2022 par le Premier ministre, qui repose sur 5 axes :

- Rechercher un recrutement de profils socialement, géographiquement et académiquement plus divers ;
- Revoir en profondeur le contenu de la scolarité et garantir l'introduction du tronc commun aux écoles de service public ;
- Jouer un rôle central d'ensemblier de l'offre de formation continue ;
- Renforcer les liens avec l'université et la recherche ;
- Accroître le rayonnement international de l'Institut.

L'INSP a aujourd'hui lancé l'ensemble des chantiers prévus par sa feuille de route et certains objectifs ont déjà été atteints, notamment en matière de formation initiale. S'agissant du rôle d'ensemblier de l'offre de formation continue (axe 3), l'objectif assigné à l'INSP est de devenir l'opérateur central de la formation continue des cadres supérieurs et dirigeants de l'Etat, « tête de réseau des organismes publics de formation continue », en contribuant à développer au sein de la fonction publique une culture de la formation et d'employabilité tout au long de la vie, levier indispensable pour favoriser la mobilité des cadres supérieurs et dirigeants de l'Etat.

La formation de ces cadres doit s'inscrire dans un continuum entre formation initiale et formation continue, afin de leur délivrer une formation pertinente pour envisager des parcours diversifiés et de faciliter les évolutions, en faisant le lien entre la formation initiale et la suite des parcours.
Plusieurs réalisations ont d'ores et déjà été menées : constitution du réseau des écoles de formation de cadres supérieurs du service public ; portage du marché de formation de 25.000 cadres supérieurs à la transition écologique ; rénovation du cursus de formation des administrateurs de l'Etat nommés au tour extérieur (CSPA) ; prise en charge des formations « Talents » en lien avec la DIESE ; 1er catalogue interministériel de la formation continue ; 1ères journées interministérielles de la formation continue ; développement de cycles sur mesure et accélérateurs de mobilité ; lancement d'une procédure de certification *Qualiopi* de la formation continue et cahier des charges de la future plateforme numérique de la formation continue des cadres supérieurs et dirigeants.

de Malignon
57 rue de Varenne
75007 Paris

La dynamique engagée s'est toutefois heurtée à la difficulté de définir le bon positionnement de l'INSP dans un contexte où des acteurs de formation continue, avec des modèles économiques propres - voire concurrents - couvrent d'ores et déjà des besoins dans certains ministères et où, à l'inverse, certains ministères sont dépourvus de solutions. La question de l'articulation entre l'INSP et ces acteurs se pose, comme celle du bon modèle économique, dans une situation de contrainte budgétaire au regard des objectifs contenus dans la lettre de mission du Premier ministre.

Dans ce contexte, je souhaite donc que l'Inspection générale des finances (IGF), l'Inspection générale de l'administration (IGA) et l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) puissent formuler des propositions quant à la place et au rôle de l'INSP dans un dispositif global de formation continue des cadres supérieurs de l'Etat, *via* :

- Un état des lieux des offres et besoins actuels de l'Etat en termes de formation continue de son encadrement supérieur et dirigeant, au regard notamment de l'hétérogénéité des capacités des différents acteurs. Une cartographie de ces acteurs, des formations et des modèles économiques devra être réalisée, sur la base notamment des travaux initiés par l'INSP. Les auditeurs pourront s'interroger par ailleurs sur l'opportunité pour l'INSP de développer davantage les formations sur-mesure et de conserver à l'identique les programmes internationaux courts (PIC) ;
- une proposition d' « architecture globale » de la formation des cadres supérieurs et dirigeants de l'Etat, permettant d'accroître la quantité et la qualité des formations suivies, dans une logique de décloisonnement, d'homogénéisation et de rationalisation de l'offre. Cette formalisation pourra se traduire par plusieurs scénarios, précisant le rôle des différents acteurs (INSP, IGPDE, RESP, instituts de formation des employeurs, etc.) et les avantages et inconvénients associés ;
- Et, sur la base des positionnements de l'INSP dans l'écosystème des instituts et organismes de formation continue dégagées, une proposition de modèle économique correspondant, en prenant en compte les capacités financières et organisationnelles de l'INSP à offrir ces prestations et/ou aux ministères à les financer (indépendamment des programmes Talents financées « *at cost* » par la DIESE, qui n'entrent pas dans le champ de l'étude) ;
- Et enfin, sur la base du scénario qui sera recommandé, une proposition de positionnement de la plateforme ensemblière de l'offre de formation continue en cours de développement par l'INSP, au regard notamment des outils interministériels préexistants, tels que l'outil DGAFP *Mentor*.

Pour la conduite de cette mission, l'IGF, l'IGA et l'IGAS pourront s'appuyer sur les services de la DIESE, de la DGAFP et de l'INSP et en particulier de sa direction de la Transformation, de sa direction de la formation initiale et continue (département de la Formation continue) et du Secrétariat général (département du système d'information et de l'innovation numérique et département des ressources humaines et du pilotage budgétaire). Elles devront également se rapprocher de l'ensemble des administrations et institutions concernées par la formation continue de l'encadrement supérieur et dirigeants de l'Etat, ainsi que des partenaires et usagers de l'INSP. La consultation des ministères les mieux dotés en matière de formation continue interne des cadres supérieurs et dirigeants (ex. Bercy, ministère des Armées) et des ministères disposant de ressources moindres (ex. ministère de l'Education nationale et de la Jeunesse, ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des Territoires, ou ministère des Sports) sera particulièrement opportune.

Hôtel de Maugnon
rue de Varenne
75007 Paris

Afin de permettre à la tutelle et à l'Institut de s'appuyer sur ces travaux pour notamment élaborer le nouveau COP de l'INSP, je souhaite disposer des conclusions de la mission que vous mènerez en amont du dernier conseil pédagogique de l'année 2024, prévu en novembre prochain.

Je vous prie de croire, Madame la cheffe du service de l'Inspection générale des finances, Monsieur le chef du service de l'Inspection générale de l'administration et Monsieur le chef du service de l'Inspection générale des affaires sociales, en l'expression de ma considération distinguée.

Gabriel ATTAL

Madame la cheffe du service de l'Inspection générale des finances
Monsieur le chef du service de l'Inspection générale de l'administration
Monsieur le chef du service de l'Inspection générale des affaires sociales

ANNEXE II

Lettre du Premier ministre à la directrice de l'INSP

Annexe II

Le Premier Ministre

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION
05 JUIL. 2024
ARRIVÉE

Paris, le 28 janvier 2022

Réf. :108/22/SG

24183

Madame la Directrice,

Sur ma proposition, et sur celle de la ministre de la transformation et de la fonction publiques, le Président de la République vous a nommée le 5 janvier 2022 directrice de l'Institut national du service public (INSP), à compter du 1er janvier 2022 et pour une durée de quatre ans.

La création de l'INSP s'inscrit dans le cadre de la réforme de l'encadrement supérieur de l'Etat la plus ambitieuse depuis 1945, voulue par le Président de la République, et qui vise à offrir à ses cadres une formation d'excellence reconnue sur le plan national et international, davantage en prise avec les enjeux du XXIe siècle et les réalités de la société française.

Afin de pouvoir répondre, de manière rapide, tangible et opérationnelle, aux hautes ambitions que le Président de la République, la ministre de transformation et de la fonction publiques et moi-même vous avons fixées, et en vous appuyant notamment sur les propositions de la mission de préfiguration menée par Jean Bassères, je souhaite que vous puissiez concentrer l'activité de l'Institut sur cinq priorités :

- une exemplarité dans le recrutement, pour poursuivre l'objectif de diversification sociale, territoriale et académique de l'Institut ;
- une professionnalisation de l'enseignement initial avec l'utilisation de méthodes pédagogiques innovantes orientées vers l'action, ce qui implique une refonte en profondeur de la scolarité incluant le tronc commun ;
- un rôle central d'ensemblier de l'offre de formation continue produite aujourd'hui de façon cloisonnée par les ministères ;
- des partenariats d'excellence notamment avec le monde universitaire, en France comme à l'international, ainsi qu'une ouverture beaucoup plus forte sur la recherche ;
- un rayonnement international renforcé.

La mise en œuvre de ces priorités devra s'insérer dans les meilleures conditions possibles à la scolarité des promotions en cours et au catalogue de formation continue aujourd'hui proposé par les ministères.

Madame Maryvonne Le BRIGNONEN
Directrice de l'Institut national du service public
(INSP)
1 rue Sainte-Marguerite
67080 STRASBOURG CEDEX

Il est ainsi attendu de votre action certains résultats visibles à court terme, dès le 1er semestre 2022, alors que d'autres transformations nécessiteront un investissement sur la durée de votre mandat.

1. **Rechercher un recrutement de profils socialement, géographiquement et académiquement plus divers**

La première priorité pour l'INSP doit être une plus grande diversification de ses recrutements.

En lien avec la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'Etat (DIESE) et la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), vous formulerez à la ministre de la transformation et de la fonction publiques des propositions relatives aux différentes voies d'accès à l'Institut, à la structuration et au contenu des épreuves aux concours d'entrée.

S'agissant des voies d'accès et sans attendre l'évaluation des deux dispositifs expérimentaux « Docteurs » et « Talents » prévue en 2024, vous transmettrez un bilan sur chacune de ces voies et formulerez vos préconisations, d'ici fin février 2022, quant à la possibilité d'augmenter le nombre de places au concours « Docteurs » et à l'opportunité de revoir les durées d'expérience nécessaires pour se présenter au concours interne et au 3e concours.

Pour permettre une plus grande diversification des profils, mieux répondre aux besoins de l'Etat employeur et réduire les éventuels biais discriminants, je souhaite également qu'une réflexion soit engagée sous l'égide de la ministre de la transformation et de la fonction publiques pour faire évoluer le format et le contenu des épreuves des concours d'accès à l'INSP en s'inscrivant dans les orientations suivantes :

- S'agissant des écrits, la structuration en majeures/ mineures telle que la mission de préfiguration conduite par Jean Bassères a pu l'évoquer ; la mise en place d'épreuves à options dans différents domaines, tout en assurant un traitement équitable entre les différentes options ; l'introduction d'un thème annuel ou d'un référentiel d'œuvres pour l'épreuve de culture générale ;

- S'agissant des oraux, un recentrage des épreuves sur l'examen des capacités et du potentiel des candidats au-delà du seul contrôle de connaissances, l'opportunité de mettre en place des tests psychotechniques offrant au jury un appui pour cerner la personnalité des candidats ; l'abandon de l'épreuve orale de langue vivante anglaise au profit d'une certification reconnue au niveau international.

Calendrier prévisionnel :

- D'ici à fin février 2022, vous transmettrez à la ministre de la transformation et de la fonction publiques un bilan sur les voies d'accès actuelles et formulerez vos propositions d'évolutions en vue de la refonte du décret sur les voies d'accès ;

- D'ici mai 2022, je vous demande de formuler des propositions précises, avec une esquisse dès mars 2022, s'agissant des épreuves ainsi que la possibilité de leur application aux concours à partir de 2023 ou de 2024, en lien avec la DIESE et la DGAFP qui doivent notamment analyser la faisabilité juridique de tels dispositifs ;

- Dès 2022, les travaux préparatoires à l'organisation par l'INSP du concours du cadre d'Orient devront faire l'objet d'un travail approfondi avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères en lien avec la DIESE et la DGAFP ;

- En 2024, sera menée l'évaluation des dispositifs expérimentaux des concours « Docteurs » et « Talents » comme prévu par les textes.

2. **Revoir en profondeur le contenu de la scolarité et garantir l'introduction du tronc commun aux écoles de service public**

L'INSP sera chargé de la formation initiale des cadres supérieurs de l'Etat sur des bases profondément rénovées qui correspondent davantage aux besoins des employeurs. Il pilotera dans ce cadre le tronc commun aux écoles de service public formant ensemble les cadres supérieurs des trois versants de la fonction publique et de la magistrature, afin de créer des références et une culture commune pour une action publique plus efficace au service des Français.

Premièrement, vous apporterez un soin particulier à la définition de la maquette pédagogique de l'Institut. Le contenu de la formation initiale devra permettre d'accroître la professionnalisation des parcours (formation en matière de conduite de projets, de gestion des ressources humaines, de management, etc.) et leur individualisation assortie d'objectifs de progression (plus grande adaptation aux premiers postes, stages et formations adaptés aux parcours individuels des élèves).

Les enseignements pourront ainsi se décliner en modules communs et en modules de spécialisation sur une ou plusieurs thématiques. Les stages, qui pourront être intercalés entre les enseignements et se dérouler en France et à l'étranger, devront en tout état de cause comporter une expérience opérationnelle dans les territoires et permettre une ou plusieurs spécialisations. L'organisation de la formation initiale au-delà du tronc commun pourrait se structurer selon une architecture ternaire (enseignements communs, stages en France mais aussi à l'étranger, spécialisation sur une ou plusieurs thématiques).

Vous formulerez, dans le cadre de vos préconisations relatives à la maquette pédagogique le nombre, la dénomination et le contour de ces spécialisations, incluant la possibilité offerte aux élèves volontaires de suivre un parcours doctoral. Vous examinerez l'opportunité d'inclure dans les enseignements communs, de manière plus structurée que dans la scolarité actuelle, un apport des sciences fondamentales et comportementales.

Vous assurerez le pilotage et la coordination du tronc commun aux écoles du service public et veillerez à sa bonne insertion dans la scolarité de la promotion rejoignant l'INSP en 2022. En lien étroit avec l'ensemble des partenaires concernés, vous formulerez des préconisations quant à son périmètre (inclusion de nouvelles écoles ou de nouveaux corps) et à l'enrichissement de son contenu à d'autres thématiques de fond, par exemple, en matière de défense, sécurité et de promotion des intérêts fondamentaux de la Nation, pour une application dès 2023.

Vous étudierez également l'opportunité et la faisabilité d'un allongement de la scolarité afin d'assurer une meilleure professionnalisation des élèves et de remplir l'ensemble des objectifs fixés, en lien avec les employeurs publics, et en envisageant le cas échéant un dispositif de transition afin de ne pas introduire de rupture dans le calendrier des recrutements.

Par ailleurs, vous étudierez en lien avec les employeurs, l'intérêt et la faisabilité d'introduire pour chaque élève d'un mentorat par un cadre supérieur en poste, issu par exemple d'un des viviers de la DIESE.

Deuxièmement, vous nous soumettrez vos propositions alternatives à la procédure du classement de sortie des élèves, actuellement en réflexion. Je souhaite que cette procédure permette à la fois de garantir une bonne adéquation entre les compétences recherchées par les employeurs et les profils et compétences des candidats et d'éviter tout risque de cooptation ou de discrimination postérieurement à 2022, année où le classement de sortie s'appliquera en tout état de cause.

Vous nous ferez enfin part de vos réflexions relatives à l'absence de titularisation automatique des élèves à l'issue de la scolarité et des critères pertinents à appliquer en la matière le cas échéant.

Calendrier prévisionnel :

- Fin février 2022 : propositions alternatives au classement de sortie et sur l'absence de titularisation automatique des élèves à l'issue de la scolarité à compter de 2023 ou de 2024 ;

- 1er semestre 2022 : bonne insertion du tronc commun dans la scolarité de la promotion 2022-2023, premier bilan, redéfinition de son périmètre et de son contenu ;

- 3e semestre 2022 : retour d'expérience de la scolarité dispensée de janvier à juin 2022 et propositions d'évolution pour une nouvelle maquette pédagogique dans le cadre d'une professionnalisation de la scolarité et de son calendrier (enseignements communs, stages comportant une dimension opérationnelle commune, spécialisations) et de son calendrier d'application en lien avec la DIESE, les employeurs publics et le conseil pédagogique.

3. **Jouer un rôle central d'ensemblier de l'offre de formation continue**

La réforme porte une ambition nouvelle en matière de formation continue, qui ne pourra prospérer qu'en développant au sein de la fonction publique une culture de la formation et d'employabilité tout au long de la vie.

Je souhaite que l'INSP devienne l'opérateur central de la formation continue des cadres supérieurs de l'Etat. Il doit être la tête de réseau des organismes publics de formation continue afin de proposer une offre de formation en vue de l'accès aux emplois de direction de l'Etat et contribuera à accompagner les cadres supérieurs n'ayant pas vocation à occuper des emplois de direction afin de renforcer leurs perspectives de carrière et leurs mobilités.

En lien avec l'ensemble des opérateurs publics de formation, vous proposerez un plan d'action permettant d'atteindre cette ambition ainsi que de définir un nouveau catalogue de formation continue pour les cadres supérieurs et dirigeants, en veillant en particulier à construire des parcours de formation davantage individualisés correspondant à la fois aux besoins des employeurs et aux aspirations des agents, pour bâtir de véritables parcours de carrière.

Vous proposerez un modèle économique des relations entre DIESE, employeurs publics et INSP. Je vous demande à ce titre de m'informer de toute difficulté que vous rencontreriez avec tel ou tel ministère.

Pour favoriser l'accès des cadres supérieurs à la formation, vous apporterez une attention particulière aux formats des modules de formation, en recherchant la complémentarité entre des programmes de montée en compétences structurés sur le temps long, des modules courts permettant la sensibilisation à des thématiques plus ponctuelles, et une offre de formation à distance accessible à chacun en fonction de ses disponibilités. Vous pourrez également, en lien avec la DIESE, proposer des offres combinant formation et accompagnement individualisé pour la mise en œuvre des acquis.

Calendrier prévisionnel :

En lien avec la DIESE, les employeurs publics et les organismes de formation continue, vous veillerez à nous présenter vos orientations :

- Dès mars 2022, en matière de modalités du transfert à l'INSP de l'organisation du cycle des hautes études du service public (CHESP) qui restera piloté par la DIESE ;

- Au 1er semestre 2022, en matière de :
    - Modalités d'incarnation du rôle de tête de réseau des organismes de formation continue avec un mécanisme de gouvernance adapté ;
    - Mise en place des objectifs d'une plateforme numérique de formation / d'un guichet unique pour les cadres supérieurs de l'Etat et des modalités techniques de réponse aux besoins identifiés, en s'appuyant sur Mentor ;
    - Conception du contenu de programmes de formation, relatifs notamment :
        - A la prise de poste pour les emplois fonctionnels ou de direction en lien avec les ministères ;
        - Aux administrateurs de l'Etat recrutés au titre de la promotion interne, que ce soit par inscription sur liste d'aptitude ou au titre de l'exercice d'emplois fonctionnels ;
        - Aux viviers constitués et animés par la DIESE ;
        - Aux « accélérateurs de mobilité » pilotés par la DIESE pour accompagner les cadres dans leur réflexion sur leur parcours, notamment en cas de reconversion hors de la fonction publique d'Etat ;
        - A la montée en compétence des délégués ministériels à l'encadrement supérieur ;
    - Ancrage local de l'offre de formation, en mobilisant notamment le réseau des Instituts régionaux d'administration (IRA) et des plates-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines.

4. Renforcer les liens avec l'université et la recherche

Je souhaite que l'INSP soit plus ouvert au monde académique et de la recherche, en France comme à l'international. A ce titre, il devra promouvoir et financer des activités de recherche dans les domaines de l'action publique et nouer des partenariats avec des universités de dimension internationale. Des moyens complémentaires ont d'ores et déjà été affectés pour remplir cette tâche en loi de finances pour 2022.

Aussi, je vous demande de formuler au premier semestre 2022 vos propositions opérationnelles afin de :

- parvenir au recrutement d'enseignants-chercheurs dans le cadre de binômes qu'ils pourront former avec des praticiens de l'action publique, au sein de la formation initiale, continue ou diplômante ;
- insérer au sein de la formation initiale et continue des modules sur l'apport des sciences et de la recherche à l'action publique ;
- proposer un parcours doctoral aux élèves sur la base du volontariat, en lien avec les administrations intéressées ;
- lancer et financer de premiers projets de recherche sur lesquels la conduite de l'action publique pourra s'appuyer, et formaliser les modalités de diffusion et de valorisation des résultats au service des administrations et des politiques publiques ;
- nouer des partenariats avec diverses institutions, notamment universitaires. Ainsi, vous mettrez en place, dès 2022, des partenariats avec une ou plusieurs universités et lancerez une activité de recherche ambitieuse ; l'hypothèse d'une intégration dans un seul groupement universitaire devra être expertisée dans ce cadre ;
- développer des partenariats académiques privilégiés avec les établissements de renommée internationale en matière de gouvernance publique, comme la *Blavatnik School of Government*, la *Harvard Kennedy School* et la *Hertie School* de Berlin ;

- insérer l'institut dans différents réseaux universitaires ou académiques, européens et internationaux : des discussions ont d'ores et déjà été nouées entre le ministère de la transformation et de la fonction publiques et l'alliance CIVICA pour permettre à l'INSP de devenir membre associé dès le début 2022.

Enfin, vous placerez l'Institut au cœur des réflexions sur l'action publique dans le débat national et international, notamment par l'organisation dès le premier semestre 2022 de conférences publiques de premier plan.

5. **Accroître le rayonnement international de l'Institut**

Je souhaite que l'Institut participe pleinement au rayonnement international de la France en Europe comme à l'étranger par la diffusion de connaissances et la promotion de notre modèle d'administration.

Les partenariats académiques avec des écoles de gouvernance publique de renommée internationale évoqués précédemment constituent un premier levier afin de promouvoir la « marque » INSP à l'international.

Je souhaite que vous mobilisiez davantage le réseau des anciens élèves étrangers. Vous veillerez ainsi à ce que l'animation de cette communauté par l'INSP soit renforcée, notamment en organisant avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères des évènements locaux à destination des anciens élèves permettant d'expliquer et de valoriser notre manière d'aborder l'action publique.

En matière de coopération, vous établirez le bilan de l'action existante à ce jour et veillerez à définir des priorités et réorientations géographiques et thématiques, qui devront là aussi permettre d'installer la « marque INSP » à l'international.

Vous veillerez également au bon développement des cycles internationaux à l'INSP, en articulation avec la scolarité réformée en formation initiale et continue, ainsi qu'à un accompagnement de qualité des élèves internationaux tout au long de leur parcours à l'INSP et au moment de leur sortie. Le cas échéant, vous ferez des propositions sur la modification de leurs objectifs et de leur contenu.

Enfin, vous étudierez l'intérêt de proposer un programme de sensibilisation et de découverte de l'organisation politique et administrative française et de ses principes pour des cadres étrangers de haut niveau.

*

Ces objectifs ambitieux appellent une transformation en profondeur de l'Institut.

Vous veillerez dans ce cadre à mobiliser les équipes en place et à maintenir et développer un dialogue de qualité avec l'encadrement supérieur, le personnel, les organisations syndicales et les élèves de l'INSP.

Vous réaliserez des points réguliers avec le ministère de la transformation et de la fonction publiques. Vous veillerez à construire des liens de confiance avec les acteurs tels que les autres écoles du service public, notamment celles participant au tronc commun, les employeurs publics, les organismes de formation continue et ceux préparant aux concours initiaux, les universités françaises et internationales et les élus locaux, notamment strasbourgeois.

Un soin tout particulier devra être apporté au recrutement de l'encadrement de l'établissement. Vous soumettrez à votre tutelle une proposition d'organigramme cible dans le courant du 1er trimestre 2022.

Soucieux que l'INSP dispose des moyens des ambitions qui lui sont fixées, le Gouvernement a prévu dans la loi de finances pour 2022 une dotation de 20 ETPT supplémentaires et de crédits nouveaux à hauteur de 5,75 M€, et qu'il vous reviendra d'adapter. La construction d'un budget pluriannuel, formalisé au sein d'un contrat d'objectifs et de moyens, couvrant la durée de votre mandat et reflétant les priorités stratégiques de l'Institut, constituera une priorité et devra être finalisé d'ici à la fin du premier semestre 2022. Vous veillerez à mettre en place une gestion exemplaire de cet établissement, tant en termes budgétaires qu'en termes de ressources humaines. Le projet de loi de finances pour 2023 prendra en compte, au regard de vos premiers travaux, les ajustements nécessaires pour poursuivre la mise en œuvre de cette feuille de route dans les meilleures conditions possibles.

Je vous prie, Madame la Directrice, de croire en l'assurance de ma considération respectueuse.

Avec tous mes remerciements

Jean CASTEX

Copie : Mme la Ministre de la transformation et de la fonction publiques

ANNEXE III

Une réforme de la haute fonction publique prévoyant des évolutions profondes en matière de formation continue

SOMMAIRE

1. UNE RÉFORME QUI COMPORTE DES OUTILS RH DÉDIÉS, QUI FIXE DES OBJECTIFS AMBITIEUX EN MATIÈRE DE FORMATION CONTINUE ET QUI ENTEND POSITIONNER L'INSP AU CŒUR DU DISPOSITIF 1

1.1. Les principes généraux de la réforme emportent des conséquences importantes sur la formation continue des cadres supérieurs de l'État (CSE) 1

1.2. La Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE), un nouveau pilote RH des cadres supérieurs de l'État et de leur formation continue 3

1.3. Des outils RH dédiés aux CSE sont prévus 4

1.4. L'INSP est désigné à la fois comme opérateur et ensemblier pour la formation continue des CSE 5

2. UN PÉRIMÈTRE DES CADRES-SUPÉRIEURS DÉSORMAIS JURIDIQUEMENT CLARIFIÉ 6

2.1. Une définition précise de la notion d'encadrement supérieur de l'État et des « viviers » 6

2.2. La formation professionnelle des CSE : de quoi parle-t-on ? 7

1. Une réforme qui comporte des outils RH dédiés, qui fixe des objectifs ambitieux en matière de formation continue et qui entend positionner l'INSP au cœur du dispositif

1.1. Les principes généraux de la réforme emportent des conséquences importantes sur la formation continue des cadres supérieurs de l'État (CSE)

- Naturellement la mission a tenu compte de la réforme introduite par l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État et des textes qui en découlent.

Il convient d'en rappeler à la fois les principes et les nouveautés opérationnelles, mais aussi de faire le point sur l'état d'avancement de sa mise en œuvre concrète, le rôle de l'INSP étant étroitement lié à celui des ministères, de leurs instituts de formation continue respectifs et des écoles de service public.

Une stratégie de formation professionnelle découle nécessairement d'une vision large des ressources humaines, mise en œuvre avec des outils adaptés. Dans cette approche, la réforme de la haute fonction publique se décline en trois axes qui sont naturellement liés entre eux [1] :

- Axe 1 : La rénovation du recrutement et de la formation des cadres supérieurs afin d'accroître la diversité, la professionnalisation et l'ouverture sur l'université.

Il s'agit de repenser les modalités de recrutement, dont la suppression du classement de sortie en fin de scolarité à l'INSP, et de mieux former les cadres supérieurs de l'État tout au long de la vie.

- Axe 2 : La dynamisation des carrières par une vision renouvelée de l'encadrement supérieur, le décloisonnement et la valorisation des expériences opérationnelles.

Il s'agit d'assurer une plus grande fluidité des parcours de carrière, avec la création de viviers de talents et la mise en extinction de la plupart des « grands corps non juridictionnels » pour les remplacer par des statuts d'emploi et la création du corps des administrateurs de l'État, et le développement effectif de la mobilité.

- Axe 3 : Le renforcement du pilotage interministériel, de l'accompagnement et de l'évaluation des cadres supérieurs.

Bâtir une stratégie RH dédiée aux cadres supérieurs commence par recenser ces derniers et par créer et animer des viviers de futurs dirigeants. L'enjeu est avant tout d'élaborer et de déployer une stratégie d'ensemble qui ne se résume pas à la gestion par corps et par département ministériel.

La question de la formation continue des cadres supérieurs de l'État (CSE) est évidemment transverse à ces trois axes puisqu'elle implique à la fois la création de contenus de formation professionnalisant (axe 1), qu'elle doit contribuer au décloisonnement et à la fluidification des parcours de carrière (axe 2) et, enfin, qu'elle suppose un pilotage interministériel (axe 3).

En outre, comme le soulignait en 2021 le rapport issu de la mission de préfiguration confiée à Jean Bassères[2], l'enjeu de la formation continue des CSE se distingue sensiblement de celui des autres agents publics.

---

[1] Description reprise du site « service-public.fr ».

[2] Cf. Rapport de la commission présidée par Jean Bassères - Préfiguration de l'Institut national du service public (INSP), 2 décembre 2021.

En effet, au-delà des formations techniques souvent nécessaires pour occuper tel ou tel emploi et qui peuvent être facilement assurées par les départements ministériels et leurs opérateurs de formation spécialisés, la réforme doit faciliter l'émergence de compétences professionnelles interministérielles et la diffusion d'une culture managériale appelée à irriguer l'ensemble des strates managériales. Comme le note ce rapport, les CSE sont directement ou indirectement confrontés à des changements en profondeur du contexte économique, social et environnemental dans lequel ils agissent. Ils doivent faire face à une demande sociale et sociétale nouvelle de la part de nos concitoyens. Enfin, en tant que managers, ils sont confrontés à des comportements et des aspirations nouvelles résultant des évolutions du rapport des Français, donc de leurs collaborateurs, au travail.

C'est pourquoi, le rapport Bassères distinguait trois enjeux spécifiques à la formation continue des CSE à la suite de la réforme :

- Leur permettre de prendre du recul sur leur activité professionnelle.
- Leur permettre de consolider certaines compétences, notamment sur les aspects managériaux et plus généralement les compétences comportementales (« *soft skills* »).
- Leur permettre de découvrir et se confronter à d'autres métiers et créer un réseau facilitant la diffusion d'une « culture commune ».

Enfin, il ne fait pas non plus de doute, à l'instar de ce que l'on l'observe dans le secteur privé, qu'une formation continue bien conçue et correctement articulée avec les aspirations, les perspectives professionnelles et les évaluations des besoins en compétence des cadres concernés peut être un élément d'attractivité pour une haute fonction publique confrontée à une « compétition des talents » qui la met de plus en plus en concurrence avec les cadres du secteur privé[3]. Ce point (qui dépasse la problématique de la haute fonction publique), a été récemment soulevé par le rapport de France Stratégie « Travailler dans la fonction publique : le défi de l'attractivité » (novembre 2024).

Ce facteur d'attractivité était d'ailleurs évoqué par les cadres eux-mêmes à l'occasion de la vaste consultation réalisée en parallèle des travaux de la commission Bassères en 2021. Ainsi, dans cette étude, 56 % des cadres interrogés ne s'estimaient « pas satisfaits des perspectives de carrière proposées aux cadres », contre seulement 21 % qui l'estimaient « riches et variés ». Et même si le lien explicite entre la formation continue et de meilleures perspectives de carrière n'était pas établi, il faut noter la bonne appréciation des cadres interrogés pour les « programmes hauts potentiels » (note moyenne de satisfaction des différents programmes est de 3,4 / 4). Plus généralement, et au-delà des seules actions de formation, cette même consultation faisait apparaître une très grande attente des cadres en matière d'accompagnement professionnel (40 % des sondés occupant un emploi fonctionnel souhaitaient son « renforcement »).

[3] Les entretiens conduits par la mission auprès du secteur privé ont de plus confirmé que la formation continue est désormais perçue et utilisée intensément par les grandes entreprises comme un levier d'attractivité et de fidélisation des talents (voir encadré n°4).

1.2. La Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE), un nouveau pilote RH des cadres supérieurs de l'État et de leur formation continue

Avant la réforme, la DGAFP avait la charge du pilotage général de la formation continue des fonctionnaires de l'État. Depuis la réforme, cette tâche incombe à la DIESE pour ce qui concerne les cadres supérieurs de l'État.

Ainsi, la création de la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (et des délégués à l'encadrement supérieur (DES), placés auprès des secrétaires généraux des ministères, a modifié le paysage administratif de la gestion RH des cadres supérieurs. Ses contours ont été fixés par le décret n° 2021-1775 du 24 décembre 2021, créant la DIESE, et le déploiement de la stratégie prévue est fixée par les lignes directrices de gestions interministérielles[4] . Il résulte de ces textes une stratégie cohérente qui comprend l'élaboration d'une stratégie RH d'ensemble, la détermination des besoins de formation, la conduite d'actions de formation et de divers accompagnements personnalisés.

Un rôle de pilotage stratégique confiée à la DIESE, que doivent décliner les départements ministériels

Aux termes du décret précité, la DIESE est chargée de :

- Accompagner les départements ministériels dans la mise en œuvre de leur politique d'encadrement supérieur et définit la stratégie de professionnalisation des délégués ministériels à l'encadrement supérieur.
- Mettre en œuvre des actions d'accompagnement individualisé et collectif des cadres dirigeants de l'État et des agents qui ont vocation à exercer ces emplois et veille à la qualité des actions d'accompagnement des cadres supérieurs mises en place par les départements ministériels.
- Définir les orientations stratégiques en matière de formation initiale et continue pour les cadres supérieurs et dirigeants.
- Assurer la tutelle de l'Institut national du service public (INSP).

Les textes prévoient la mise en place d'une gouvernance, d'une planification stratégique et d'indicateurs de suivi :

Le décret n° 2021-1775 du 24 décembre 2021 prévoit la mise en place d'un comité de pilotage stratégique de l'encadrement supérieur de l'État, présidé par le délégué interministériel à l'encadrement supérieur de l'État, dont la composition est fixée par arrêté du Premier ministre.

« Ce comité est notamment chargé :

1° de contribuer à l'élaboration des lignes directrices de gestion interministérielles, ainsi que des dispositifs d'évaluation collégiale et de transition professionnelle ;

2° de l'évaluation des besoins en recrutement au sein de l'encadrement dirigeant et supérieur de l'État ;

3° de la prospective sur l'évolution des compétences et des métiers de l'encadrement supérieur de l'État ;

4° de formuler des propositions en matière de formation initiale et continue ;

5° de formuler des propositions en matière de gestion des corps et emplois relevant de l'encadrement supérieur de l'État. »

[4] Circulaire du premier ministre du 22 avril 2022.

Le même texte précise que la DIESE « présente chaque année un rapport d'activité au comité de pilotage. Ce rapport est communiqué au Premier ministre et au ministre chargé de la fonction publique. »

1.3. Des outils RH dédiés aux CSE sont prévus

Les Lignes directrices de gestions interministérielles (LDGI) élaborées par la DIESE (circulaire du premier ministre du 22 avril 2022) prévoient le déploiement de plusieurs outils qui sont souvent en lien avec les questions de formation continue :

- une offre de service RH personnalisée, dédiée aux CSE, animée par la DIESE ;
- un référentiel commun des compétences, et un tableau de bord partagé mesurant les résultats obtenus, permettant aux agents concernés d'évaluer leurs propres marges de progrès ;

  les délégués ministériels à l'encadrement supérieur bénéficient de programmes de développement de leurs compétences dont l'opérateur de référence est l'INSP ;

- une instance[5] présente dans chaque département ministériel apprécie les perspectives de carrières de l'intéressé (i.e Dispositif parcours-carrière) et le cas échéant, émet des recommandations de mobilité. Elle peut également recommander d'orienter les agents vers des actions de formation et d'accompagnement de nature à développer et à diversifier leurs compétences. Elle peut préconiser une transition professionnelle ainsi que les mesures d'accompagnement qui peuvent y être associées ». Un décret du 27 avril 2022 est venu préciser les modalités d'application de ce dispositif. S'agissant des actions de formation l'article 5 du décret précise bien ce qu'elles doivent être, allant jusqu'à indiquer la possibilité de « (l'élaboration) d'un plan individuel de formation ».

  Ce même décret précise que les évaluations et recommandations du comité d'évaluation font l'objet d'un compte rendu transmis à l'agent ainsi qu'au délégué ministériel à l'encadrement supérieur de l'État du département ministériel dont il relève.

- Des entretiens d'orientation : chaque cadre peut bénéficier, à sa demande, d'un entretien d'orientation lui permettant de faire le point sur son parcours et d'élaborer son projet de mobilités futures.
- L'utilisation de l'entretien professionnel annuel dans la détermination des besoins de formation.
- Des programmes de détection et d'accompagnement des cadres ayant vocation à occuper des emplois de niveau supérieur. Deux programmes préexistaient à la réforme, mais ils ont été systématisés et intégrés pleinement dans une stratégie RH plus vaste.
    - Le Cycle des hautes études de service public (CHESP) est destiné aux cadres ayant vocation à occuper à court terme un premier emploi de directeur

[5] Les agents mentionnés à l'article L412-1 (ie les CSE) « bénéficient à différents moments de leurs parcours professionnels d'évaluations destinées à apprécier leurs pratiques professionnelles et de leurs réalisations ainsi que leur aptitude à occuper des responsabilités de niveau supérieur. Ces évaluations sont confiées à une instance collégiales ministérielle ou interministérielle » (article L412-2 du code général de la fonction publique).

d'administration centrale, préfet, ambassadeur, recteur, directeur général d'Agence Régionale de Santé, ou de niveau équivalent notamment dans les établissements publics, opérateurs ou les services déconcentrés. Ils suivent pendant quatre ans d'un accompagnement individuel de la DIESE. En outre, ils ont accès à une animation de réseau mise en œuvre par la DIESE.

- Le cycle supérieur de développement managérial (CYSDEM) est destiné aux cadres ayant vocation à occuper un premier emploi de chef de service, sous-directeur, directeur de projet, expert de haut niveau, ou de niveau équivalent, notamment dans les services déconcentrés et les établissements publics ou au sein des opérateurs.

- Une revue des cadres annuelle est prévue dans chaque ministère par les DES avec synthèse par la DIESE afin de sélectionner les cadres qui sont proposés pour participer à ces programmes.

1.4. L'INSP est désigné à la fois comme opérateur et ensemblier pour la formation continue des CSE

Cette double fonction résulte du décret n° 2021-1556 du 1er décembre 2021 créant l'INSP.

À l'occasion de la réforme de la haute fonction publique, l'INSP s'est vu attribuer des responsabilités et des missions étendues en matière de formation continue des cadres dirigeants de l'État (cf. articles 2, 3, 4 et 5 du décret précité).

Par rapport à l'École nationale d'administration (ENA) qui était davantage centrée sur la formation initiale, l'INSP voit ses missions élargies dans deux dimensions :

En tant qu'opérateur de l'État proposant une offre de formation continue en propre ou en coopération avec d'autres opérateurs de formation :

En tant que pilote et ensemblier au sein de l'« écosystème » des écoles de services publiques et d'autres types d'organismes de formation :

Dans ce contexte, « l'INSP devra assurer :

- La mise à disposition d'une offre de formation professionnelle continue, notamment en vue de l'accès aux emplois de direction de l'État, à l'attention des personnes exerçant ou ayant vocation à exercer des fonctions d'encadrement supérieur ;
- L'organisation de formations, y compris diplômantes ou certifiantes, dans les domaines de l'action publique.

Enfin, en application du 4° de l'article 2 du décret précité, l'Institut doit veiller à la cohérence et à la qualité pédagogique de l'enseignement destiné aux élèves des écoles de service public se préparant à l'exercice de fonctions d'encadrement supérieur ou juridictionnelles, visant la mise en place d'une culture commune de l'action publique.

L'INSP est doté de la capacité juridique à établir des partenariats et à créer des filiales dédiées.

Le même décret précise que : « pour l'exercice de ses missions, l'Institut peut conclure des conventions de coopération avec d'autres organismes, publics ou privés, français ou étrangers. Les conventions conclues, notamment avec des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, peuvent avoir pour objet de permettre aux élèves et étudiants de l'Institut d'obtenir un diplôme national.

Dans le cadre de ses missions, l'Institut peut assurer des prestations de service à titre onéreux.

L'Institut peut également prendre des participations financières, créer des filiales et participer à des opérations de mécénat et de parrainage en qualité de bénéficiaire ou de donateur. »

Ces dispositions juridiques se sont traduites par des objectifs assignés à la directrice de l'INSP en matière de formation continue dans l'axe 3 de la feuille de route fixée par le premier ministre Jean Castex (« Refonder l'offre de formation continue de la haute fonction publique en donnant un rôle pivot à l'INSP »). Cet axe se décline en quatre actions :

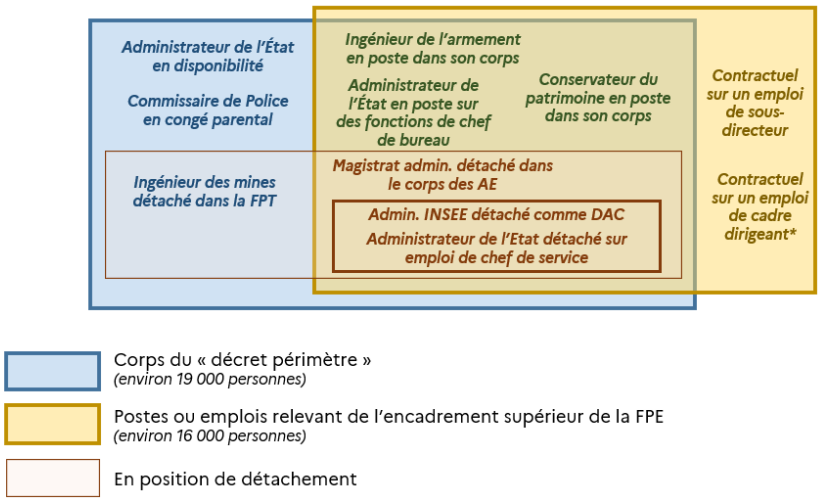
- faire de l'INSP la tête de réseau de la formation continue des cadres supérieurs et dirigeants de l'État ;
- faire monter en puissance le CHESP ;
- refondre l'offre de formation continue destinée aux cadres supérieurs et dirigeants de l'État ;
- centraliser sur une plateforme unique l'ensemble des offres de formation pour les cadres dirigeants.

2. Un périmètre des cadres-supérieurs désormais juridiquement clarifié

2.1. Une définition précise de la notion d'encadrement supérieur de l'État et des « viviers »

Parmi les acquis de la réforme de l'encadrement supérieur de l'État, il y a, pour la première fois, la définition précise du périmètre de l'encadrement supérieur de l'État, mentionné à l'article L 412-1 du code général de la fonction publique qui a été précisé ultérieurement par le décret n° 2022-760 du 29 avril 2022. L'approche retenue combine des considérations d'emploi occupé, corps, grades et fonctions pour aboutir à une liste de personnes auxquels doit s'appliquer l'ensemble des dispositions de gestion RH prévues par la réforme, dont le volet formation professionnelle.

Schéma n°5 : L'encadrement supérieur de l'État en 2024[6]

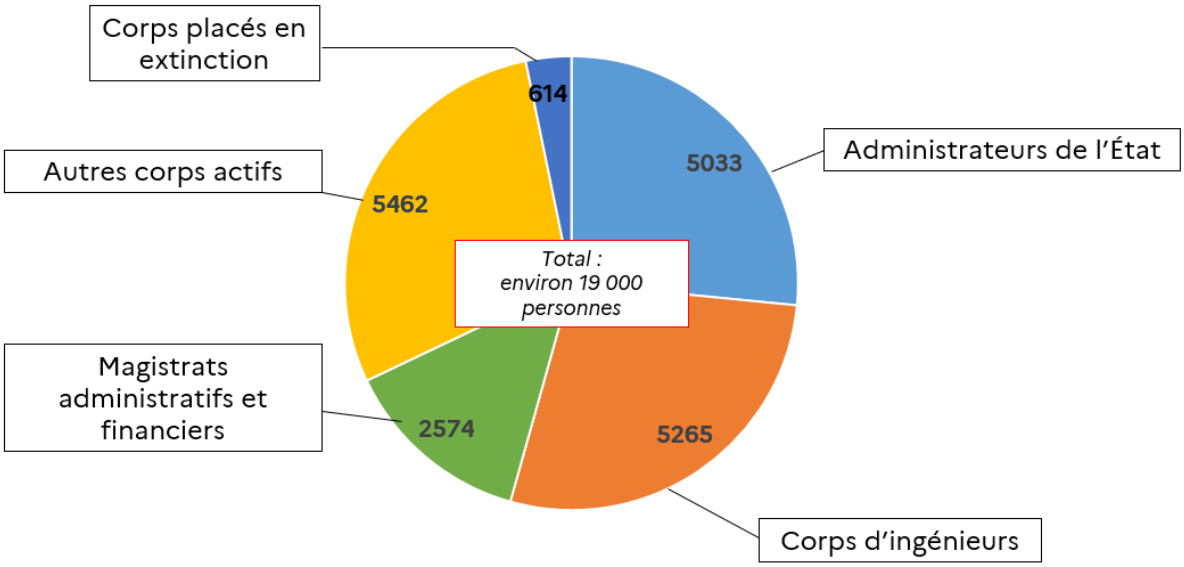


Source : DIESE.

[6] À ce jour, 49 emplois de cadres dirigeants sont tenus par des contractuels, principalement à la tête d'établissements publics.

Annexe III

Effectifs par corps[7]



Source : DIESE.

Ce périmètre[8] comporte environ 19 000 cadres A+. Il se décompose en trois groupes :

- **Les cadres dirigeants** (au nombre de 950) : directeurs d'administrations centrales, DG d'opérateurs, préfets, recteurs, ambassadeurs, etc. ;
- **Les cadres de directions** (au nombre de 1 950) : ce sont des emplois fonctionnels, collaborateurs directs des cadres dirigeants : chefs de services, sous-directeurs, experts de haut niveau, directeurs départementaux en services déconcentrés ;
- **Les cadres supérieurs** (au nombre d'environ 16 000) : autres cadres appartenant à des corps limitativement énumérés, comme les corps en voie d'extinction (dont les inspections générales) ou les corps d'ingénieurs, et occupant généralement des postes de chefs de bureau en administration centrale ou adjoint de directeurs départementaux en services déconcentrés. Il s'agit des personnes occupant ou ayant occupé des fonctions susceptibles de leur permettre d'accéder aux emplois de cadres de direction ou de cadres dirigeants.

C'est cette définition qui sert de support aux différents « viviers » qui sont constitués par la DIESE et qui ont vocation à rentrer dans différents cycles de formation opérés ou coordonnés par l'INSP.

2.2. La formation professionnelle des CSE : de quoi parle-t-on ?

Depuis le décret du 15 octobre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie, une distinction claire est faite entre d'une part les formations « statutaires », dont la réalisation est obligatoire pour accéder à différents corps, grades et emploi de la FPE et d'autre part la « formation continue ».

[7] NB : il s'agit de l'effectif total des membres des corps : tous ne sont pas en poste au sein de leurs corps.

[8] Cf. Éléments chiffrés concernant l'encadrement supérieur de l'État, novembre 2024.

Annexe III

Le présent rapport, qui se concentre sur la formation continue, exclut de son champ les formations statutaires, par exemple le cycle supérieur de perfectionnement des administrateurs (CSPA, dit « tour extérieur ») réalisés par l'INSP pour les fonctionnaires de l'État de catégorie À figurant sur une liste d'aptitude établie par un comité de sélection. Il s'agit en effet d'une formation « préalable » ou « pré-requise » à l'intégration au sein des effectifs de cadres supérieurs à ne pas confondre avec une action de formation continue ciblant spécifiquement ce groupe.

Dans ce même décret, la formation continue est également distinguée des bilans de compétences, des actions de VAE (validation des acquis de l'expérience) ou encore de la préparation aux examens et concours administratifs. C'est bien entendu cette définition qui est retenue dans le champ du présent rapport.

Il semble pertinent de rapprocher la notion de formation continue de la définition que donne le code du travail de l'action de formation professionnelle : « un parcours pédagogique effectué dans le but d'atteindre un objectif professionnel »[9].

De ce point de vue, il convient d'exclure de ce champ les actions de coaching ou des actions de pure sensibilisation dès lors que ces dernières sont déconnectées d'un objectif professionnel fixé à l'avance.

C'est pourquoi toute action présentée comme de la formation continue doit intégrer un rapport avec un objectif professionnel, que ce soit une prise de poste ou l'intégration de tel ou tel réflexe, savoir ou savoir-être dans son activité professionnelle. Par exemple, une simple action de sensibilisation générale peut ne pas être considérée comme relevant de la formation professionnelle dès lors que son lien avec la pratique professionnelle n'est pas établi.

[9] Cf. Article L6313-2 Code du travail.

ANNEXE IV

Plusieurs initiatives allant dans le bon sens

SOMMAIRE

1. **LE « TRONC COMMUN » DE LA FORMATION INITIALE DES CADRES SUPÉRIEURS DE L'ÉTAT : UN EXEMPLE RÉUSSI DE COOPÉRATION ENTRE ÉCOLES DE SERVICE PUBLIC 1**

2. **UN PREMIER RETOUR D'EXPÉRIENCE DE LA FORMATION À LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DES CADRES SUPÉRIEURS DE L'ÉTAT PORTEUR D'ENSEIGNEMENTS 2**

1. Le « tronc commun » de la formation initiale des cadres supérieurs de l'État : un exemple réussi de coopération entre écoles de service public

Le tronc commun de la formation initiale des élèves hauts fonctionnaires a été créé par l'article 3 du décret du 1er décembre 2021 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'INSP. Il s'agit sur quelques questions majeurs et stratégiques des politiques publiques de créer les conditions d'une culture commune pour faciliter la mise en œuvre des dites politiques publiques.

Au moment de sa création en 2021, il concernait 15 écoles des services public et une vingtaine de corps et des cadres d'emploi des 3 fonctions publiques. Le dernier arrêté ministériel disponible du 28 novembre 2023 inclut 21 écoles et 30 corps et cadres d'emplois.

La mission a relevé le champ très large du dispositif qui va bien au-delà du « périmètre » des cadres supérieurs de l'État (décret DIESE) puisque sont concernés, depuis le début, les magistrats judiciaires (et l'ENM) et depuis 2023 les magistrats administratifs et financiers mais aussi les officiers de gendarmerie et également les administrateurs de la DGSE. Sont également concernés la fonction publique territoriale (INET, ENSOSP, et les écoles de la ville de Paris) et la FPH, directeur des hôpitaux à titre principal (EN3S et EHESP). Le champ des écoles, des corps et cadres d'emploi se sont sensiblement élargis dès 2023 (ex : Institut national du patrimoine, ENSOSP, etc.) (en annexe XYZ : liste complète des écoles et des corps/cadres emploi concernés par le « tronc commun ») démontrent l'attractivité du dispositif et surtout, aux yeux de la mission la pertinence de son organisation et de son fonctionnement.

Le décret de décembre 2021 précité définit le rôle de pilotage et de coordination confié à l'INSP dans ce dispositif. Il a été d'emblée complété par « une charte relative à la mise en œuvre du tronc commun par les écoles du service public » dont la mission tient à souligner le caractère à la fois précis, fonctionnel et surtout « ouvert » notamment les « principes généraux » de fonctionnement énumérés à l'article 3 :

- « **Collégialité** des prises de décision » …
- « **Autonomie** … des écoles pour l'insertion du tronc commun dans leur calendrier »
- « **Responsabilité** des écoles pour le suivi et l'évolution des modules du tronc commun »
- « **Collaboration** inter-écoles sur la base du volontariat pour la conception et la réalisation de nouveaux modules … »

De la lecture des procès-verbaux et comptes rendus des différentes instances de gouvernance mises en place par la charte (Cf. art 4) que la mission a pu consulter, il est apparu que ces principes sont respectés créant une relation de confiance entre les écoles permettant de faire évoluer le dispositif (ex : création en 2023 d'un 6eme module consacré à « Sécurité, défense et renseignement » - voir plus loin) et d'adapter les contenus de 5 autre modules – (voir liste complète en annexe).

Ceci a même permis que des sujets hors formation initiale et relevant potentiellement de la formation continue soient évoqués. Ainsi par exemple l'AG des directeurs du 13 juin 2023 a vu la présentation d'un module « One Health » par l'École des services vétérinaires appuyée par l'EHESP et AgroParisTech (IPT) « ce cycle n'est pas lié au tronc commun mais il pourrait intéresser les écoles présentes dans le cadre de leurs offres de formation continue et il pourrait intéresser les élèves pour l'approfondissement du module rapport à la science » indique le compte rendu de la réunion.

La mission voit dans le bon fonctionnement du tronc commun la démonstration de la capacité des écoles à coopérer dans une relation de confiance sur la base de principes communs acceptés (chaque directrice ou directeur d'écoles a signé personnellement la charte) et la possibilité de travailler sur des sujets plus larges pouvant par exemple être la formation continue.

Au plan financier, l'INSP est le contributeur essentiel. Si chaque école participe, forfaitairement, à la conception des modules, l'INSP assume l'essentiel du coût des journées d'études du tronc commun (80 000 euros) et surtout consacre 2 ETP à l'animation du dispositif. En réalité, le tronc commun est donc une source de coûts pour l'INSP.

2. Un premier retour d'expérience de la formation à la transition écologique des cadres supérieurs de l'État porteur d'enseignements

La préparation et la mise en place de ce programme de formation consacré à la formation écologique a donné lieu à de très nombreux échanges et collaborations, assez rare jusque-là en matière de formation continue des cadres supérieurs de l'État, entre l'administration et le monde scientifique : concertation en amont d'universitaire reconnus (membres du GIEC, expert des comités scientifiques des opérateurs publics de la transition écologique ; professeurs du Museum national d'Histoire naturelle, etc.) et surtout via notamment une convention entre la DGAFP et la CNRS permettant l'association très étroite des chercheurs et enseignants chercheurs aux actions de formation - aussi bien d'ailleurs dans les régions qu'à Paris - ce qui est apparu fort intéressant à la mission et pourrait inspirer d'autres dispositifs du même type.

Encadré 1 : Programme de formation à la transition écologique des cadres supérieurs de l'État (2022-2024)

Lancée par la Première Ministre elle-même à l'automne 2022 à la suite d'une impulsion donnée par le président de la République, l'objectif de cette formation était « une formation qui s'adresse aux 25 000 cadres supérieurs de l'État. Revêtant un caractère obligatoire, elle devait être achevée avant la fin de l'année 2024 ». Le gouvernement annonçait par ailleurs qu'il souhaitait que les deux versants de la fonction publiques soient également concernés et que pour la fonction publique de l'État l'objectif était bien de former d'ici 2027 tous les agents.

Le programme concernant les « 25 000 des cadres supérieurs de l'État » se veut très ambitieux puisqu'il prévoit la formation obligatoire de tous les cadres supérieurs de l'État (très lato sensu car pour attendre 25 000 agents le gouvernement a notamment décidé d'inclure tous les magistrats judiciaires soit un périmètre (cf. partie du rapport) dépassent assez largement celui de la DIESE ce qui ne sera pas sans incidence sur la mise en œuvre du programme.

Le programme est conséquent également en termes de volume : des modalités basées exclusivement sur le « présentiel » (sauf pour certaines conférences) en 5 étapes composées d'ateliers et visites de terrain pour un total de plus de 20 h de formation.

Ce programme fait l'objet d'un très fort engagement du gouvernement. Outre la réunion de lancement présidée par la Première Ministre à l'automne 2022. Les ministres de la transformation et de la fonction publique et le ministre de la transition écologique vont écrire personnellement à tous les directeurs d'administration centrale le 7 octobre 2022 et M. Guerini (MTFP) à tous les secrétaires généraux des ministères le 12 juin 2023 pour trouver les moyens de « passer à l'échelle » (c'est-à-dire engager la généralisation de la formation à la transition écologique des 2,5 millions de fonctionnaires de l'État.

Le 28 mars 2024 un bilan d'étape fut présenté à l'occasion d'une réunion sur le plan (général) de la transformation écologique de l'État au Museum d'histoire naturelle sous la présidence du Premier Ministre et en présence de quatre ministres (MTE, MTFP, ministre de la recherche, ministre en charge des comptes publics). La mission note qu'il est exceptionnel qu'une action de formation des agents publics de l'État bénéficie d'un tel soutien / exposition publique et politique.

Surtout le programme est « hors normes » par les budgets prévus définis lors de la réunion interministérielle précitée de juillet 2023. Il est « acté » (la mission a eu communication du « bleu » de cette réunion) qu'une enveloppe de 15 millions d'Euros serait dédiée sur les exercices 2023 et 2024 (78 % pour les ateliers pour les cadres supérieurs - 22 % pour préparer le « déploiement » à tous les agents) avec une répartition précise par ministère (en fonction du volume des cadres supérieurs par ministère).

Dans cette organisation, la DIESE était chargée de coordonner le dispositif, l'INSP devant passer le marché interministériel. Mais tous les entretiens réalisés par la mission ont démontré qu'en fait cette action a été très étroitement pilotée par le cabinet du Ministre de la transformation et de la fonction publique.

Par contre la mission a relevé que les écoles de services public avaient globalement été tenues « en marge » de la préparation de ce programme, y compris celles ayant la responsabilité du module du « tronc commun » de la formation initiale pilotée par l'INSP (cf. ci-dessus), à savoir l'ENPC, AgroParisTech, et l'INET ou autres écoles associées au tronc commun et qui disposent incontestablement des compétences et ressources pédagogiques concernant la transition écologique par exemple, l'École des Mines, l'école nationale des services vétérinaires, ce qui est sans doute dommage.

La mission, tout en comprenant certaines raisons exposées par les gestionnaires du dispositif (recours à un marché public, appel au CNRS pour disposer d'un interlocuteur unique, volonté d'aller vite…), regrette ce non-appel aux écoles et organismes connus et reconnus sur le fond des dossiers à traiter.

La mission a eu accès à un bilan réalisé par les services de la DIESE qui en coordonnent le déploiement. Il résulte des entretiens conduits par la mission que les premiers bilans sont plutôt positifs dans l'ensemble sur le déploiement du plan de formation et son appréciation par les cadres supérieurs de secrétaires l'État et les généraux des ministères :

- Ainsi, au 31/12/2024, hors magistrats en poste dans les juridictions, 65 % des cadres supérieurs de l'État ont bénéficiés au moins des ateliers 1 et 2 de cette formation avec des parts variables selon les ministères.
- Surtout les taux de satisfaction des stagiaires sont très encourageants : plus 4,5/5 en moyenne générale et jusqu'à 4,8 dans certains ministères. Les entretiens réalisés par la mission confortent ce sentiment. Tous les secrétaires généraux ont aussi porté un avis positif d'ensemble sur le plan : « utile », « nécessaire », « la formation a permis, au-delà des objectifs de la transition écologique, de faire se rencontrer des collègues d'autres administration, ces contacts seront précieux pour l'avenir », « la présence de scientifiques et de chercheurs a été un atout important pour comprendre les enjeux réels ».

Au vu de ces différents éléments elle a souhaité retenir quelques enseignements dont certains pourraient sans doute utilement guider d'autres actions de ce type dans les années à venir.

- Quand l'État décide de lancer des nouvelles politiques publiques prioritaires notamment celles impliquant une forte « transformation publique » (cf. par exemple la transition numérique) il est nécessaire de prévoir des actions de formation destinées à ceux des cadres supérieurs, notamment ceux qui sont directement concernés. Cela apparait nécessaire et sans doute une condition de réussite des réformes publiques.

- Ce type de formation continue doit pour autant tenir compte des acquis professionnels et des parcours des cadres auxquels elle s'adresse (le contenu d'une formation à la transition écologique méritera – dans une logique de modularité – d'être différenciée selon qu'elle est dispensée à des ingénieurs ou des généralistes par exemple).

- Un pilotage administratif interministériel valorisant la DIESE et l'INSP est nécessaire. Il ne se substituera pas à l'indispensable engagement politique des ministres concernés, en premier lieu, le ministère de la transformation et de la fonction publique mais il doit permettre un pilotage « pérenne » et efficace, y compris dans les régions, des actions menées.

- Au plan budgétaire, un suivi plus attentif paraît plus que nécessaire pour des programmes de cette ampleur et leurs estimations mieux préparées. Il apparaît que le budget initial était assez largement surévalué (de l'ordre 40 % sur les 15 M€ prévus initialement). Il faut veiller surtout à ce que les règles de répartition entre ministères et organismes interministérielles soient respectées dans leur applications, faute de quoi, les ministères seront réticents pour s'engager dans ce type de programme. Ainsi pour le programme de formation à la transition écologique, les arbitrages rendus en juillet 2023 n'ont pas été respectés et la DIESE s'est trouvé en 2024 dans l'impossibilité de pouvoir « rembourser » aux ministères les sommes annoncés. Tous les secrétaires généraux avec qui la mission a abordé cette question ont fait part de leur « forte déception » à ce sujet.

- Enfin, il convient de systématiser et de bien penser le suivi évaluatif de ces « grands programmes interministériels » de formation pour mesurer la qualité, les effets en termes de politiques publiques mais aussi leur impact au regard de la « transformation publique » au-delà du dispositif prévu par ce programme qui repose sur des thèses en cours financées par le DIESE et le CGDD.

ANNEXE V

Modèle économique et trajectoire financière

SOMMAIRE

1. MODÈLE ÉCONOMIQUE FUTUR DE LA FORMATION CONTINUE À L'INSP 1

1.1 Modélisation de la trajectoire de dépenses de l'INSP 1

1.2 Un financement ne nécessitant pas un engagement supplémentaire de l'État.....7

2. MONTÉE EN PUISSANCE D'UN FUTUR FONDS DE PÉRÉQUATION, AVEC BASCULE PROGRESSIVE DES ORGANISMES..... 10

La mission a réalisé une modélisation de ses préconisations en matière de modèles économiques, tant pour l'INSP que pour le fonds de péréquation proposé.

Les trajectoires financières présentées ci-après n'impliquent pas une hausse des crédits de l'État dédiés aujourd'hui à la formation continue : la mission a raisonné à moyens constants.

1. Modèle économique futur de la formation continue à l'INSP

1.1 Modélisation de la trajectoire de dépenses de l'INSP

Tirés par l'offre interministérielle et les formations parcours, les coûts directs de formation progressent :

a. les formations viviers, liées à des commandes DIESE, sont maintenues constantes sur 4 ans d'où un coût annuel stable à environ 2,5 M€/an. Comme aujourd'hui la modalité serait une production externalisée ;

b. les coûts liés aux formations sur-mesure, liées à des commandes ponctuelles des Ministères difficile à prévoir et devant être couvertes à 100 % par la facturation ministérielle, sont considérées équilibrées, stables (29 sessions pour 18 participants en moyenne, chaque année) au cours du temps et hors du champ de la projection. Ces formations sont produites en interne comme actuellement ;

c. s'agissant des modules du catalogue INSP compte tenu du faible niveau de participation constaté (11,7 stagiaires/session), la mission recommande de fixer un objectif d'augmentation de la participation à 14 stagiaires/session en année 1 puis 15 stagiaires/session minimum par an. La mission préconise d'étoffer progressivement le catalogue de 5 formations par an passant de 20 modules aujourd'hui à 40 en fin d'années 4. Une hausse de productivité et de commercialisation notable (de 25 %) est ainsi demandée à l'INSP (accroissement du nombre de formations et effort substantiel sur la participation) sans ressources supplémentaires. Les modules du catalogue continueraient à être produits de manière internalisée. En effet au vu des prix du marché, externaliser ces formations conduiraient à une augmentation exponentielle des coûts et un modèle économique non soutenable pour l'INSP ;

d. les formation « parcours » seront, elles, très liées au *turn over*, aux mobilités, aux prises de postes et aux démarches de formation prises par les cadres. La mission n'a pas pu obtenir de statistiques précises sur les mouvements et la mobilité des cadres-supérieurs de l'État ni auprès de la DGAFP ni auprès de la DIESE. Nous retenons donc l'hypothèse d'un besoin de formation des cadres supérieurs de l'État à raison de formations d'environ 4 jours (i.e 1 à 2 modules de formation durant 1 à 3 jours chacun) tous les 6 ans[1], c'est-à-dire concomitamment ou à la suite de l'évaluation « parcours-carrière », soit 3000 CSE à former chaque année de cette manière, correspondant à 12 000 journées stagiaires. La mission considère que les stagiaires pourraient suivre dans le cadre de ces formations parcours des modules proposés par diverses écoles participant au catalogue et que l'INSP en dispenserait 20 % en vitesse de

[1] Ce niveau hypothétique reste pourtant très inférieur au temps moyen consacré à la formation continue par les agents de catégorie A (1,6 jours par an) selon le rapport annuel sur l'état de la fonction publique (DGAFP, 2024).

croisière. Comme pour le catalogue INSP actuel, ces modules seraient conçus et dispensés de manière internalisée.

Les 18 prochains mois (du second semestre 2025 jusqu'à la fin de la première année du plan en 2026) sont consacrés à la conception pédagogique de ces modules et parcours. Ensuite le nombre de formations parcours augmente progressivement : 10 en 2027, 25 en 2028, puis 40 en 2029. La participation minimale doit atteindre, comme pour le catalogue, 15 personnes.

Au total, les coûts directs (hors formations sur-mesure) passeraient de 2,9 M€ en 2026 à 3,8 M€ en 2029.

À ces coûts directs, doivent être ajoutés les coûts fixes suivants :

À ce jour, les effectifs de l'INSP consacrés à la formation continue s'élèvent à 15 ETP, dont 6 ETP au titre du département de la formation continue.

Pour la création des nouveaux produits de formation et la digitalisation, et sur la base de comparaisons faîtes avec d'autres organismes de formation, la mission considère nécessaire l'affectation de 5 ETP supplémentaires répondant aux profils suivants : ingénieur pédagogiques et spécialistes de la création de contenus pour la formation digitale. La mission propose d'en affecter trois la première année, puis un de plus la deuxième, et encore un de plus la troisième.

À l'horizon de quatre ans, le développement dynamique de la formation continue pour la sphère publique conduit à une hausse des effectifs pour atteindre 26 ETP dédiés à cette activité, dont 3 par redéploiements internes à l'INSP[2].

- Ces coûts fixes porteraient le total des coûts de la formation continue sur le segment sphère publique[3] de 4,3 M€ (dont 3,8 M€ hors sur-mesure) en 2026 à 5,2 M€ (dont 4,7 M€ hors sur-mesure) en 2029. Les formations sur-mesure étant équilibrées par la facturation ministérielle à coûts complets, le besoin total à financer pour le reste des lignes-produits sphère publique s'élève dont à 4,7 M€ environ à l'horizon 2029.

Au total, l'évolution des coûts sur ce périmètre est retracée dans les tableaux suivants.

[2] Tel qu'évoqué par le rapport IGF 2023.

[3] Pour mémoire, les dépenses liées aux formations diplômantes et certifiantes et les PIC (800 K€ en 2024) ne sont pas comprises dans le périmètre.

Tableaux n°13 à 16 : Projections des coûts complets à 4 ans (Sphère publique)[4]

Sphère publique	Année 1								
	Nombre de stagiaires moyen	Durée moyenne	Sessions	Journées stagiaires	Total jours ETP	Total débours	Total journées salle	Coût total	Nombre d'ETP annuel
Offre interministérielle	14	2,63	25	921	596,9	174 515 €	67,5	397 476 €	2,7
Formations viviers					681,2	1 623 908 €	760,2	2 598 769 €	3,2
Talentueuses					*174,6*	*221 091 €*	*139,3*	*415 450 €*	*0,8*
CYSDEM					*166,0*	*349 202 €*	*264,0*	*665 520 €*	*0,8*
CCSD					*79,6*	*131 217 €*	*80,4*	*236 840 €*	*0,4*
CHESP					*261,0*	*922 398 €*	*276,5*	*1 280 959 €*	*1,2*
Formations parcours	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Coûts directs (hors sur-mesure)					*1 278,1*	*1 798 423 €*	*827,7*	*2 996 245 €*	*5,9*
Sur-mesure	18	3,62	29	1 890	692,4	206 952 €	83,9	471 179 €	3,1
Coûts directs totaux					1 970,6	2 005 375 €	911,6	3 467 424 €	9,0
Equipe direction Formation								590 000 €	6,2
Renforts pédagogiques et digital								220 000 €	3,0
Coûts fixes								810 000 €	9,2
Total Formation continue								4 277 423 €	18,2
Hors sur-mesure								***3 806 245 €***	***15,1***

[4] Sur la base du modèle des coûts de la formation transmis par la direction de l'INSP.

Annexe V

Sphère publique	Année 2								
	Nombre de stagiaires moyen	Durée moyenne	Sessions	Journées stagiaires	Total jours ETP	Total débours	Total journées salle	Coût total	Nombre d'ETP annuel
Offre interministérielle	15	2,63	30	1 184	716,3	214 088 €	86,8	487 427 €	3,3
Formations viviers					681,2	1 623 908 €	760,2	2 598 769 €	3,2
Talentueuses					*174,6*	*221 091 €*	*139,3*	*415 450 €*	*0,8*
CYSDEM					*166,0*	*349 202 €*	*264,0*	*665 520 €*	*0,8*
CCSD					*79,6*	*131 217 €*	*80,4*	*236 840 €*	*0,4*
CHESP					*261,0*	*922 398 €*	*276,5*	*1 280 959 €*	*1,2*
Formations parcours	15	4	10	600	238,8	71 363 €	28,9	162 476 €	1,1
Coûts directs (hors sur-mesure)					*1 636,3*	*1 909 358 €*	*875,9*	*3 248 670 €*	*7,6*
Sur-mesure	18	3,62	29	1 890	692,4	206 952 €	83,9	471 179 €	3,1
Coûts directs totaux					2 328,7	2 116 310 €	959,8	3 719 850 €	10,7
Equipe direction Formation								590 000 €	6,2
Renforts pédagogiques et digital								270 000 €	4,0
Coûts fixes								860 000 €	10,2
Total Formation continue								4 579 849 €	20,9
Hors sur-mesure								*4 108 671 €*	*17,8*

Sphère publique	Année 3								
	Nombre de stagiaires moyen	Durée moyenne	Sessions	Journées stagiaires	Total jours ETP	Total débours	Total journées salle	Coût total	Nombre d'ETP annuel
Offre interministérielle	15	2,63	35	1 381	**835,7**	**249 769 €**	**101,3**	**568 664 €**	**3,8**
Formations viviers					**681,2**	**1 623 908 €**	**760,2**	**2 598 769 €**	**3,2**
Talentueuses					*174,6*	*221 091 €*	*139,3*	*415 450 €*	*0,8*
CYSDEM					*166,0*	*349 202 €*	*264,0*	*665 520 €*	*0,8*
CCSD					*79,6*	*131 217 €*	*80,4*	*236 840 €*	*0,4*
CHESP					*261,0*	*922 398 €*	*276,5*	*1 280 959 €*	*1,2*
Formations parcours	15	4	25	1 500	**596,9**	**178 407 €**	**72,3**	**406 189 €**	**2,7**
Coûts directs (hors sur-mesure)					***2 113,8***	***2 052 083,7***	***933,8***	***3 573 621,7***	***9,7***
Sur-mesure	18	3,62	29	1 890	**692,4**	**206 952 €**	**83,9**	**471 179 €**	**3,1**
Coûts directs totaux					**2 806,2**	**2 259 035 €**	**1 017,7**	**4 044 801 €**	**12,8**
Equipe direction Formation								**590 000 €**	**6,2**
Renforts pédagogiques et digital								**327 000 €**	**5,0**
Coûts fixes								**917 000 €**	**11,2**
Total Formation continue								**4 961 800 €**	**24,0**
Hors sur-mesure								***4 490 622 €***	***20,9***

Sphère publique	Année 4								
	Nombre de stagiaires moyen	Durée moyenne	Sessions	Journées stagiaires	Total jours ETP	Total débours	Total journées salle	Coût total	Nombre d'ETP annuel
Offre interministérielle	15	2,63	40	1578	919,6	252 065 €	85,8	577 599 €	4,18
Formations viviers					681,2	1 623 908 €	760,2	2 598 769 €	3,2
Talentueuses					*174,6*	*221 091 €*	*139,3*	*415 450 €*	*0,8*
CYSDEM					*166,0*	*349 202 €*	*264,0*	*665 520 €*	*0,8*
CCSD					*79,6*	*131 217 €*	*80,4*	*236 840 €*	*0,4*
CHESP					*261,0*	*922 398 €*	*276,5*	*1 280 959 €*	*1,2*
Formations parcours	15	4	40	2400	955,064	285 450 €	115,72	649 902 €	4,3
Coûts directs (hors sur-mesure)					*2 555,9*	*2 161 423 €*	*961,7*	*3 826 269 €*	*11,7*
Sur-mesure	18	3,62	29	1 890	692,4	206 952 €	83,9	471 179 €	3,1
Coûts directs totaux				1 889,6	3 248,3	2 368 375 €	1 045,6	4 297 449 €	14,8
Equipe direction Formation								590 000 €	6,2
Renforts pédagogiques et digital								327 000 €	5,0
Coûts fixes								917 000€	11,2
Total Formation continue								5 214 448€	26,0
Hors sur-mesure								***4 743 270 €***	***22,9***

Source : Mission.

1.2 Un financement ne nécessitant pas un engagement supplémentaire de l'État

La répartition de la prise en charge financière de l'activité de formation continue « Sphère publique » est modélisée selon les modes de tarification définis à la partie 3.3.1 du rapport.

1. Prise en charge via la subvention pour charge de service public (SCSP)

Tout d'abord, la couverture financière apportée par la subvention pour charge de service public est figée en base 2024. La mission souhaite maintenir en pratique un financement proche de 50 %[5] des formations viviers par cette subvention.

Pour l'année 2024, la part de déficits de la formation continue couverte par la subvention s'élevait à 1,5 M€ d'après la comptabilité analytique pratiquée par l'INSP (voir partie 3.3). La mission propose de maintenir ce niveau d'abondement pour l'année 2026, puis d'engager une baisse de 10 % jusqu'en 2029 pour atteindre 1 350 000 €. Il s'agit d'un deuxième effort demandé à l'INSP.

Il va de soi que si les effectifs viviers devaient être augmentés, la SCSP alloué à cette ligne produit devrait être rebasée dans le cadre du dialogue budgétaire.

2. Prise en charge des formations « viviers » via les versements de la DIESE et per capita ministériel

La DIESE prenant en charge 50 % du coût complet de ces formations, sa contribution s'élèverait à 1,5 M€ annuels de manière constante. De même pour les contributions ministérielles (5 % per capita) totalisant 154 k€ par an.

3. Fonds de péréquation interministériel

Le fonds de péréquation ministériel prendrait en charge 70 % du coût complet des formations interministérielles et parcours dispensés par l'INSP et ses partenaires, passant de 330 k€ en 2026 à 930 k€ en 2029.

4. Contributions ministérielles pour les formations « parcours » et « catalogue »

Les contributions ministérielles per capita fixées sur ce segment à 30 % du coûts complet pour rapprocher « facialement » le tarif facturé par l''INSP des autres organismes publics, conduiraient en trajectoire à imputer le financement des formations « parcours » et « catalogue » à 141 k€ en 2026.
Les prévisions de croissance de la participation conduisent à estimer que ces contributions ministérielles pourraient représenter 400 k€ en 2029.

5. Incidence d'une plus grande ouverture au secteur privé

Afin d'équilibrer le modèle économique, il conviendra de fixer un objectif de « marge » à l'INSP : les excédents provenant des ventes secteur privé devant compenser une partie des coûts de la formation continue des cadres supérieurs de l'État. La fixation d'un tel objectif de marge est la seule manière d'éviter de faire porter la montée en puissance de la formation continue des cadres supérieurs de l'État sur la dotation de l'INSP. Elle participe donc des axes d'efficience imposés à l'opérateur.

[5] Du fait de la diminution de la part de SCSP en 4 ans de 10%, la part des coûts complets des formations « viviers » qu'elle couve baissera de 48,5% en 2026 à 44,5% en 2029.

Au total, si ce modèle était retenu, l'établissement devrait rechercher de 130k€ de marge en 2026 (représentant 3 % du volume total des coûts complets de la formation continue « sphère publique ») à 375 k€ en 2029 (pour une proportion de 8 % des dépenses consacrées au segment public).

Annexe V

Tableau n°17 : Répartition du financement de la formation continue de l'INSP à 4 ans (Sphère publique)

	Année 1		Année 2		Année 3		Année 4	
Sphère publique	Taux de couverture	Montant	Taux de couverture	Montant	Taux de couverture	Montant	Taux de couverture	Montant
Besoin de financement FC - hors sur-mesure (A)		3 806 245 €		4 108 671 €		4 490 622 €		4 743 270 €
SCSP base 2024		1 500 000 €		1 450 000 €		1 400 000 €		1 350 000 €
Couverture Vivier DIESE (50 %)		1 546 267 €		1 546 267 €		1 546 267 €		1 546 267 €
Couverture Vivier Ministère (5 %)		154 627 €		154 627 €		154 627 €		154 627 €
Couverture Fonds de péréquation (70 % des formations parcours + offre interministérielle)		331 097 €		568 502 €		754 049 €		932 028 €
Couverture per capita ministériel (30 % des formations parcours + offre interministérielle)		141 899 €		222 754 €		323 164 €		399 441 €
Total couvert (B)		3 673 890 €		3 942 150 €		4 163 814 €		4 368 070 €
Résultats financiers de l'ouverture au secteur privé	3 %	132 355 €	4 %	166 521 €	7 %	326 808 €	8 %	375 200 €

Source : Mission.

Il ne revient pas à la mission d'imposer un panachage ou une combinaison précise entre les lignes-produits proposés pour le secteur privé. Toutefois, un simple calcul démontre que les objectifs de marge proposés au sein de la trajectoire financière sont réalistes.

À titre exclusivement illustratif : Porter un CHEE à 50 personnes (soit 4 de plus qu'aujourd'hui, pour une marge totale de 85 k€), vendre 360 modules du catalogue ou des formations parcours à des auditeurs privés ou des particuliers (soit 20 % de participation supplémentaire sur seuls effectifs privés à l'horizon 4 ans, pour une marge totale de 450 k€) et créer une Session nationale (au même tarif que le CHEE, visant 60 participants, soit une marge de 102 k€) constituerait une marge potentielle s'élevant à 637 k€ pour 2,1 M€ de chiffre d'affaires.

Pour autoriser un développement dynamique et durable auprès du secteur privé, les ETP de cette filiale, intégralement financée par les recettes auprès du secteur privé, pourraient alors ne pas être comptabilisés dans le plafond d'emplois de l'Institut.

2. Montée en puissance d'un futur fonds de péréquation, avec bascule progressive des organismes

Tous les organismes s'inscrivant dans de cadre de normalisation des modes de facturation et de comptabilité proposée auront vocation à bénéficier du soutien financier du fonds de péréquation, pour ce qui est des formations éligibles (formations parcours et modules référencés dans l'offre interministérielle). L'INSP et les autres opérateurs de formation public bénéficieront donc des mêmes conditions sur ce segment.

Pour modéliser la montée en charge du dispositif, l'hypothèse suivante a été formulée :

- l'INSP bénéficie de la CIFC dès sa création au titre du catalogue et des formations parcours ;
- le système monte en puissance au fur et à mesure du basculement des organismes de formation dans la nouvelle architecture proposée.

La projection a été construite selon les paramètres suivants :

- Une volumétrie de participation est retenue : elle correspond aux inscriptions aux formations parcours et catalogue de l'INSP de l'année 1 à l'année 4 (voir les tableaux 13 à 16). La mission fait l'hypothèse le nombre d'organismes ayant basculé dans le système de péréquation permettra de doubler le nombre de formations et de participants. De même, à long terme, l'offre de l'INSP ne devrait plus représenter que 20 % de l'offre globale de modules pour les parcours ou inscrits au catalogue interministériel (soit une multiplication par 5 de la volumétrie par rapport à la quatrième année de l'INSP).
- Une structure de coûts, alignée sur celle de l'INSP, est retenue pour l'ensemble des organismes. La convergence des coûts entre établissements constitue une hypothèse forte. Les coûts totaux de l'INSP sont constitués – sur le segment de formations susceptible de bénéficier de la péréquation – des coûts directs afférents à ses formations parcours et catalogue, augmenté d'une quote-part de 20 % pour prendre en compte ses coûts fixes (équipe de direction et renforcement de son équipe pédagogique et digitale[6]).
- La tarification appliquée (prise en charge à 70 % par le fonds de péréquation / 30 % par des contributions per capita ministérielles à l'inscription) est homogène pour l'ensemble des organismes adhérents au système.

[6] Ce pourcentage de quote-part a été calculé en rapportant la somme des coûts fixes sur les coûts totaux de l'activité de formation continue de l'INSP telle que projetée par la mission sur les quatre prochaines années.

À l'horizon de 4 ans ce système pourrait aboutir à un total CIFC de 4,6 M€ post-2029, dont 3,7 M€ pour les organismes et 930 k€ pour l'INSP.

Les versements de CIFC aux organismes conduisent à harmoniser et limiter les contributions ministérielles per capita à payer au titre des inscriptions aux formations parcours ou celles inscrites au catalogue interministériel. Ils ne devraient se monter qu'à 2 M€ au total post 2029.

Tableau n°18 : Projection du niveau de péréquation et de l'effort de formation lié

Rappel			**Dépenses liées**	**Année 1**	**Année 2**	**Année 3**	**Année 4**	**Long terme**
Nombre de CSE	**Masse salariale projetée**[7]	**Equivalent 1 % masse salariale CSE** (projection)	**Contribution interministérielle à la formation**	330 k€	568 k€	754 k€	1,8 M€	4,6M€
			En % masse salariale	*0,02 %*	*0,025 %*	*0,035 %*	*0,08 %*	*0,2 %*
18 000	2,25 Md €	22,5 M€	**Contributions ministérielles per capita** (parcours et catalogue)	141 k€	222 k€	323 k€	798 k€	2M€
			Total	**471 k€**	**790 k€**	**1M€**	**2,6 M€**	**6,6 M€**

Source : Mission ; nota bene : les hypothèses de volumes sont à rapprocher de la trajectoire modélisée par la mission s'agissant de l'INSP.

Pour couvrir le besoin, le niveau de la CIFC devrait augmenter progressivement, passant de 0,02 % de la masse salariale des cadres supérieurs de chaque ministère en 2026 à 0,2 % en 2029.

La projection financière de montée en puissance du fonds interministériel/CIFC montre ainsi, d'une part, que le niveau global de péréquation reste modéré et très inférieure aux *minima* financiers imposés aux autres fonctions publiques (hospitalière et territoriale) et au secteur privé en matière d'obligation de formation (0,9 % pour le CNFPT et à 1 %[8] de la masse salariale pour les entreprises).

[7] Il n'existe pas de données relatives à la masse salariale du périmètre cadres supérieurs de l'État. La mission a réalisé une estimation sur la base des données figurant dans le rapport de la DGAFP sur l'état de la fonction publique (2024) : en 2022, au sein de la fonction publique d'État, 1% des agents percevait 6931 euros de rémunération nette (traitement et primes). En tenant des cotisations sociales et assimilées, cet équivalent salaire brut s'élève à environ 125 k€ bruts annuels. Cette estimation du T2 nécessitera d'être affinée.

[8] Pour les entreprises de plus de 11 salariés.

ANNEXE VI

Liste des personnes rencontrées

Annexe VI

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Emilie PIETTE, secrétaire générale adjointe

PREMIER MINISTRE

CABINET

Olivier BOUET, conseiller réforme de l'État, simplification, transformation digitale, fonction publique
Alix RIMAUD-GUFFLET, conseillère fonction publique

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT

Claire LANDAIS, secrétaire générale du gouvernement

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Nathalie COLIN, directrice générale
Mathilde ICARD, sous-directrice en charge de la synthèse statutaire, du développement des compétences et de la donnée
Sandrine STAFFOLANI, sous-directrice du recrutement, des compétences et des parcours professionnels
Hélène MARTIN, sous-directrice de la synthèse statutaire, des politiques territoriales et des partenariats
Jérémy MEURISSE, chef du département des politiques de formation
Génael VALET, chef de projet « Mentor »

DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À L'ENCADREMENT SUPÉRIEUR

Isabelle BRAUN-LEMAIRE, déléguée interministérielle
David BLANCH, chargé de la tutelle de l'INSP
Marie-Aimée DEANA-COTE, responsable du déploiement et de la professionnalisation de l'accompagnement
Valery LEMAITRE, directeur de programme « transition écologique »
Thierry RODRIGUEZ, chef de projet VINCI

DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À LA TRANSFORMATION PUBLIQUE

Thierry LAMBERT, délégué interministériel
Grégoire TIROT, Chef du service Innovation et participation citoyenne
Sophie MAROILLE, campus de la transformation

DIRECTION INTERMINISTÉRIELLE DU NUMÉRIQUE

Stéphanie SCHAER, directrice
Fadila LETURCQ, cheffe du pôle « campus du numérique public »

INSTITUT NATIONAL DU SERVICE PUBLIC

Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN, président du conseil d'administration
Thierry COURTINE, président du conseil pédagogique
Jean-Pascal LANUIT, administrateur représentant l'UNSA
Mylène JACQUOT, administratrice, représentant la CFDT

Maryvonne LE BRIGNONEN, directrice
Marie-Gabrielle FOURNET, adjointe à la directrice
Frédéric FESSAN, secrétaire général
Stéphane ESCOUBET, secrétaire général adjoint
Julien DI BITONTO, responsable du pôle pilotage
Théo LAPORTE, contrôleur de gestion

Philippe LIGER-BELAIR, directeur de la formation initiale et continue
Valérie GALLAT, cheffe du département de la formation continue
Thierry MORIN, ingénieur de formation département des cycles métiers
Pierre-Emmanuel RAFFI, adjoint au chef du département des cycles métiers
Anne FARGE, experte en formation, département des cycles métiers
Emma DONNART, chargée de communication
Eric BEFORT, département des moyens généraux et du patrimoine
Anne-Catherine DISTELZWEY, cheffe du département de la digitalisation des formations et de l'innovation pédagogique
Laurent SAUVANET, responsable de programme de formation continue
Noelie PLASSE, responsable de la communication

INSTITUT RÉGIONAL D'ADMINISTRATION DE LILLE

Cécile PARENT-NUTE, directrice

CONSEIL D'ÉTAT

Cécile VAULLERIN, secrétaire générale adjointe
Marianne BRIEX, cheffe du département recrutements et accompagnement des parcours
Chloé CROWTHER-ALWYN, cheffe de la formation continue

MINISTÈRE DE L'EDUCATION NATIONALE, DE L'ENSEIGEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Thierry LE GOFF, Secrétaire général
Raphaël MULLER, SG adjoint, directeur de l'encadrement

INSTITUT DES HAUTES ÉTUDES DE L'ÉDUCATION ET DE LA FORMATION

Charles TOROSSIAN, directeur
Sylvain BÉGUÉ, directeur adjoint
Stéphanie LAFORGE, cheffe du département de l'expertise et des partenariats
Thierry MORIN, ingénieur de formation département des cycles métiers
Pierre-Emmanuel RAFFI, adjoint au chef du département des cycles métiers
Anne FARGE, experte en formation dans le département des cycles métiers

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Carine CHEVRIER, secrétaire générale
Magali AUFAN, déléguée à l'encadrement supérieur
Amandine PARIS, sous-directrice de la formation à l'encadrement et à l'environnement judiciaire

ÉCOLE NATIONALE DE LA MAGISTRATURE

Nathalie RORET, directrice
Afid BOULAKRAF, directeur adjoint
Gaëlle COLIN, sous-directrice de la formation continue

Annexe VI

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Didier MARTIN, secrétaire général
Fabienne BALUSSOU, secrétaire générale adjointe, directrice des missions de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur
Yves MATHIS, sous-directeur du recrutement et de la formation

INSTITUT DES HAUTES ÉTUDES DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Christophe SOULLEZ, directeur
Violaine RICARD, directrice adjointe
Béatrice GAUTHIER, secrétaire générale
Nicole JEQUECE, responsable finance

ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEUR DE LA POLICE

David LE BARS, directeur
David BEAUD, secrétaire général
Mathilde ZAMPINO, contrôleur de gestion

ACADÉMIE DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Général Laurent BITOUZET, commandant des écoles de la gendarmerie nationale
Général Frantz TAVART, commandant de l'académie militaire
Général Guilhem PHOCAS, commandant du centre de formation des dirigeants de la gendarmerie nationale
Colonelle Eirini PADADOPOULOS, cheffe du pôle des perspectives professionnelles
Colonel Laurent DE JOUX, chef de la mission des compétences

MINISTÈRE DE DU TRAVAIL, DE LA SANTÉ, DES SOLIDARITÉS ET DES FAMILLES

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Sophie LEBRET, secrétaire générale
Caroline GARDETTE-HUMEZ, directrice des ressources humaines
Adeline ROUZIER-DEROUBAIX, sous-directrice de l'attractivité et des parcours
Corinne MICHEL, déléguée à l'encadrement supérieur

ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES EN SANTÉ PUBLIQUE

Isabelle RICHARD, directrice
Remy BATAILLON, directeur adjoint
William HARANG, directeur du centre d'appui à la pédagogie

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

Jean-François VERDIER, président du comité parcours carrière

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Arnaud JULLIAN, secrétaire général adjoint
Véronique GRONNER, cheffe du service RH
Marc ESTOURNET, délégué à l'encadrement supérieur
Florent RODE, sous-directeur, SRH2

INSTITUT DE LA GESTION PUBLIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Marie NIEDERGANG, directrice générale
Laurent OBRECHT, secrétaire général
Isabelle ROUSSEL, cheffe du bureau des études
Roula SYLLA, cheffe du bureau des actions de modernisation
Nadège KOUYOUMDJIAN, responsable du département des affaires financières et du contrôle de gestion

DGFIP

Amélie VERDIER, directrice générale

ÉCOLE NATIONALE DES FINANCES PUBLIQUES

Yannick GIRAULT, directeur général

MINISTÈRE DES ARMÉES

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Christophe MAURIET, secrétaire général de l'administration
Colonel Charles-Emmanuel DAVIET, chargé de la formation
Pierre-Marie FROMION, délégué à l'encadrement supérieur

INSTITUT DES HAUTES ÉTUDES DE LA DÉFENSE NATIONALE

Général de corps d'armée Hervé DE COURREGE, directeur
Isabelle DEFRANCE, secrétaire générale

MINISTÈRE DE LA CULTURE

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Luc ALLAIRE, secrétaire général
Stéphane LAGIER, Sous-directeur de l'administration générale de la direction des affaires culturelles
Pierre OUVRY, délégué à l'encadrement supérieur

MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Cédric MANUEL, délégué à l'encadrement supérieur

ACADÉMIE DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE

Didier LE BRET, directeur
Dominique DOUDET, directeur adjoint
Keyvan SAYAR, chef du centre de formation aux métiers au sein de l'académie diplomatique et consulaire
Caroline LAM, chef de la cellule budgétaire

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE, DE LA BIODIVERSITÉ, DE LA FORÊT, DE LA MER ET DE LA PÊCHE

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Guillaume LEFORESTIER, secrétaire général
Laurent TAPADINHAS, délégué à l'encadrement supérieur

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Noémie LE QUELLENEC, secrétaire générale adjointe
Stéphanie FRUGERE, déléguée à l'encadrement supérieur

Annexe VI

MINISTÈRE DE L'ACTION PUBLIQUE, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA SIMPLIFICATION

CABINET

Arnaud LACAZE, directeur de cabinet
Marie GALLOO PARCOT, conseillère sociale et fonction publique d'État

PRÉFECTURE DE LA RÉGION OCCITANIE

Pierre-André DURAND, préfet de région
Frédéric VISEUR, secrétaire général aux affaires régionales
Marc TEISSIER, secrétaire général aux affaires régionales adjoint
Clémence WEGSCHEIDER, directrice de la plateforme régionale d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines

CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

France BURGY, directrice
Belkacem MEHDDI, directeur adjoint, directeur de l'institut national des études territoriales

ECOLE NATIONALE SUPÉRIEURE DE SECURITÉ SOCIALE

Dominique LIBAULT, directeur

ECOLE NATIONALE DES PONTS ET CHAUSSÉES

Antony BRIANT, directeur
Gilles ROBIN, directeur adjoint
Vincent SPENLEHAUER, directeur pôle de formation à l'action publique
Yann KERVINIO, directeur adjoint du pôle de formation à l'action publique

ECOLE DES MINES

Godefroy BEAUVALLET, directeur général
Laurent AMICE, directeur général site de Paris et formation continue

FRANCE TRAVAIL

Aymeric MORIN, directeur général adjoint de l'offre de service par intérim
Hervé JOUANNEAU, directeur du développement des compétences dans les territoires
Antoine BAYLE, responsable « open innovation »

CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS

Aurélie ROBINEAU-ISRAEL, directrice des ressources humaines
Michèle CAZENAVE, directrice déléguée pour les cadres dirigeants

EDF

Grégory TRANNOY, Directeur Université Groupe et Transformations, EDF - DRH Groupe

OPCO ATLAS

Yves PORTELLI, directeur général
Nicolas RIVIER, directeur du développement

ASSOCIATION NATIONALE DES DRH

Benoit SERRE, vice-président délégué

FONDATION CANAL+

Stéphane ROUSSEL, président

STRUCTURES ET PARTENAIRES ÉTRANGER

ALLEMAGNE

Elvira STÄHLIN-GIESE, Referentin, Bundesakademie für öffentliche Verwaltung

FINLANDE

Ari HOLOPAINEN, Financial Counsellor, Valtiovararinministeriö, Ministry of Finance

ROYAUME-UNI

Jo HOLLIS, deputy director for the Leadership College for Government, Cabinet Office

Amin MANSOUR, conseiller social à l'ambassade de France à Londres

PERSONNALITÉS QUALIFIÉES

Paul PENY, ancien directeur de cabinet du ministre de la transformation et de la fonction publique.

PÔLE NUMERIQUE DE L'IGAS

Leopold KOCH, que la mission tient particulièrement à remercier pour son appui précieux dans l'administration de ses enquêtes en ligne.