

**Séminaire Entrepreneurs,
villes et territoires**

*organisée grâce aux parrains
de l'École de Paris :*

Algoé²
Alstom
ANRT
AREVA²
CEA
Chaire "management multiculturel
et performances de l'entreprise"
(Renault-X-HEC)
Chambre de Commerce
et d'Industrie de Paris
CNES
Conseil Supérieur de l'Ordre
des Experts Comptables
Crédit Agricole SA
Danone
Deloitte
École des mines de Paris
ESCP Europe
Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme
Fondation Crédit Coopératif
Fondation Roger Godino
France Télécom
FVA Management
Groupe ESSEC
HRA Pharma
IBM
IDRH
IdVectoR¹
La Poste
Lafarge
Ministère de l'Industrie,
direction générale de la compétitivité,
de l'industrie et des services
OCP SA
Paris-Ile de France Capitale Economique
PSA Peugeot Citroën
Reims Management School
Renault
Saint-Gobain
Schneider Electric Industries
Thales
Total
Wight Consulting²
Ylios

¹ pour le séminaire
Ressources Technologiques et Innovation
² pour le séminaire Vie des Affaires

(Liste au 1^{er} mai 2011)

**UNE GRANDE ÉCOLE
DE SERVICE PUBLIC TERRITORIAL :
CREUSET DE LA DÉMOCRATIE LOCALE ?**

par

Jean-Marc LEGRAND

Directeur général adjoint

du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)
Directeur de l'Institut national des études territoriales (INET)

Séance du 2 mars 2011

Compte rendu rédigé par Loïc Vieillard-Baron

En bref

Créé dans le prolongement de la première vague de la décentralisation instaurée par la loi du 2 mars 1982, l'Institut national des études territoriales (INET) assure la formation des cadres supérieurs des collectivités territoriales. Privilégiant une pédagogie faite d'une alternance de cours à l'école et de stages dans les collectivités, d'appel à une grande variété de formateurs (universitaires, élus locaux, fonctionnaires, consultants), d'une adaptation du cursus aux intérêts personnels de chaque élève, il participe à la construction d'une culture "girondine" du service public de proximité bien différente de celle, "jacobine", donnée par l'ENA (École nationale d'administration) aux hauts fonctionnaires de l'État. Bien que devant encore améliorer sa visibilité, sa gouvernance et ses liens avec le monde de la recherche, l'INET a aujourd'hui acquis une stabilité qui prouve la légitimité de son modèle.

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

EXPOSÉ de Jean-Marc LEGRAND

L'Institut national des études territoriales (INET), dont je suis l'actuel directeur, a la charge de la formation initiale et continue des cadres supérieurs (catégorie A+) de la fonction publique territoriale. Pour le présenter, je vais d'abord tracer les grandes lignes de son histoire en commençant par celle du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) au sein duquel il est inséré, ensuite exposer ses modalités pédagogiques assez originales par rapport à d'autres grandes écoles et les enjeux contemporains qui y sont liés, et enfin présenter les axes de progrès que nous avons repérés pour lui permettre de remplir encore mieux sa mission.

L'histoire de la formation des agents territoriaux

Avant les premières grandes lois de décentralisation des années 1980, il n'existait en France pas d'autres agents publics territoriaux que ceux qui étaient employés par les communes et qui étaient formés depuis 1972 dans un établissement spécialisé, le Centre de formation des personnels communaux (CFPC). En effet, le personnel qui travaillait dans les conseils généraux était sous l'autorité du préfet. De leur côté, les conseils régionaux n'avaient pas d'employés puisqu'ils n'existaient pas ! À la suite de ces lois de décentralisation, l'État a décidé de créer une grande fonction publique territoriale en y intégrant, outre les personnels communaux, les agents des conseils généraux et ceux des nouveaux conseils régionaux, et a mis en place, en 1987, le CNFPT pour en assurer la formation. Le *cadre d'emplois* des administrateurs territoriaux, l'équivalent organisationnel du *corps* dans la fonction publique nationale, est créé en 1988. Le premier concours de recrutement est organisé en 1990 par le CNFPT. À l'époque, seize places étaient ouvertes, huit étant dévolues à des agents déjà en poste dans la fonction publique (recrutement interne) et huit étant proposés aux étudiants (recrutement externe).

Comme peuvent s'en douter les connaisseurs du monde administratif, le concours a été lancé avant que l'on ait conçu la formation qu'on allait donner aux lauréats. Pour construire dans l'urgence un cursus de formation, on a donc repris un cycle de management territorial qui s'était mis en place à Fontainebleau dans la mouvance de l'INSEAD (Institut européen d'administration des affaires) au cours des années 1980 sous l'impulsion des directeurs généraux des collectivités locales de la région parisienne ; ces derniers avaient en effet pensé de leur propre initiative qu'il serait bon de créer un lieu identitaire pour les cadres supérieurs de leurs collectivités, et capable d'assurer leur formation permanente. Après quelques péripéties, la formation des lauréats au concours d'administrateur territorial a été stabilisée dans un cursus fixé à dix-huit mois dans une école qui sera implantée en 1997 à Strasbourg, à l'instar de l'ENA (École nationale d'administration), et dénommée Institut d'études supérieures de la fonction publique territoriale (IESFPT), nom qui sera simplifié en 1998 en Institut national des études territoriales, c'est-à-dire INET. Sur le plan pédagogique, l'INET a gardé la caractéristique du cycle supérieur de management d'une alternance entre des apports théoriques et des mises en situation professionnelle.

Trouver sa place à côté de l'ENA

Au cours de la dizaine d'années qui a suivi sa création, l'INET a été confronté à la difficulté de trouver sa juste place par rapport à l'ENA, des pressions motivées par des raisons pratiques mais aussi théoriques s'exerçant pour conduire à une quasi-fusion entre les deux écoles. Sur le plan pratique, certaines voix se sont élevées pour soutenir qu'il serait économique d'installer les élèves de l'INET au sein de l'ENA, soulignant la petite taille des promotions de la première (une vingtaine d'élèves) par rapport à celles de sa consœur (plus d'une centaine d'élèves) et leur localisation dans la même ville de Strasbourg. Sur le plan théorique, des voix en provenance des tendances politiques libérales (pour des raisons économiques) ou radicales (pour des raisons politiques) soutenaient que le modèle républicain devait être celui d'une seule fonction publique unifiée.

Sous ces pressions donnant lieu à des débats feutrés mais serrés au sein même des cabinets ministériels, l'INET a failli disparaître. Lors d'un Conseil des ministres d'octobre 2003, plusieurs options associant plus ou moins l'INET et l'ENA ont été présentées. La décision annoncée dans le communiqué final était celle qui associait le plus les deux : elle affichait que les administrateurs territoriaux seraient formés à l'ENA. Confronté à une forte levée de boucliers des cadres supérieurs territoriaux, au motif notamment que cela entraînerait la disparition d'un modèle pédagogique qui était pourtant plébiscité par les collectivités territoriales, le ministre de la Fonction publique de l'époque, Jean-Paul Delevoye, est alors intervenu pour tempérer la décision annoncée et remettre certains éléments en discussion. Cela a finalement abouti en 2006 à un nouveau décret validant un temps de formation commun entre les deux écoles mais garantissant la spécificité de l'INET.

Pour ma part, je pense que c'était une solution raisonnable car elle faisait droit à la double tradition jacobine (centralisatrice) et girondine (décentralisée) de notre pays, à leur importance respective, la première étant dominante mais étant limitée par la seconde, et à leur obligation de se connaître pour pouvoir coopérer.

Une école "professionnalisante"

Si le modèle jacobin s'accorde avec une formation centrée sur des savoirs théoriques que ses élites doivent ensuite déployer dans leur action, le modèle girondin va logiquement de pair avec une pédagogie plus pratique, directement en prise avec les réalités du terrain et leur diversité, et qui apprend à ses élites à s'en saisir pour faire émerger des projets singuliers. Dans cette ligne, l'INET se veut une école "professionnalisante" qui envoie ses élèves effectuer des stages nombreux et variés dans les collectivités locales, et qui les implique dans l'élaboration de leur propre parcours de formation.

La moitié du temps en stage

La formation de dix-huit mois démarre en mai de chaque année. Conçue en trois étapes, elle commence par ce que nous appelons la période d'intégration (de début mai à fin août), est suivie par la période de professionnalisation (de septembre à juillet), puis s'achève par la période de spécialisation (d'août à octobre). Ces trois temps comportent pour moitié des formations théoriques dispensées à l'INET et, pour partie, en partenariat avec l'ENA, sur des thèmes comme les finances publiques, la gestion des ressources humaines, le management, la conduite de l'action publique sur un territoire, l'Europe. L'autre moitié est consacrée à des stages sur le terrain qui donnent chaque fois lieu à la production de rapports et à un travail de retour d'expériences avec l'équipe pédagogique, mais aussi avec des cadres territoriaux en poste. Comme ce sont les stages qui pour partie font la spécificité de notre modèle pédagogique, c'est sur ceux-ci que je vais insister dans cette présentation.

Quelques jours à peine après l'entrée à l'INET, la période d'intégration (mai à août) plonge les élèves par groupe d'une dizaine dans une première immersion de quinze jours au sein d'une collectivité territoriale. Ces deux semaines ont pour objectif de placer les élèves dans l'ambiance de leur future activité professionnelle. Quelques semaines plus tard, le cursus prévoit un nouveau stage d'un mois, cette fois-ci effectué individuellement, qui vise à initier véritablement les élèves à la vie d'une collectivité territoriale. Chaque élève est placé directement auprès du directeur général des services d'une collectivité dont il doit suivre les activités au quotidien. Il doit aussi faire une semaine dans un poste d'agent de catégorie C (par exemple à l'accueil d'une circonscription d'action sociale et de santé, à la gestion de dossiers d'allocation personnalisée d'autonomie dans un département ou à l'entretien des espaces verts dans une commune).

La période de professionnalisation (septembre à juillet) est marquée par un premier stage thématique de six semaines au cours duquel les élèves doivent réaliser une mission d'analyse

d'une politique publique ou une étude sur une problématique liée au fonctionnement interne d'une collectivité. Elle se poursuit par une mission en équipe, dite "projet collectif" qui dure de huit à dix semaines et qui vise à réaliser un diagnostic et une analyse sur un sujet d'importance stratégique d'une collectivité territoriale, ainsi qu'à proposer des solutions opérationnelles. Après un temps de retour à l'école et la poursuite d'enseignements théoriques, cette période se poursuit par un deuxième stage d'une durée de quatorze à seize semaines. L'objectif est de réaliser une mission devant permettre d'acquérir ou de renforcer une expertise. Elle doit ainsi favoriser le développement de champs de compétences du niveau de responsabilité d'un administrateur en activité. C'est par excellence le stage de mise en situation professionnelle.

La période de spécialisation (août à octobre) a pour objectif de permettre à chaque élève d'entrer dans les meilleures conditions professionnelles possibles dans le poste précis qu'il envisage, voire qu'il a déjà trouvé. En effet, en septembre, près des deux tiers de la promotion savent déjà où et dans quel poste ils vont travailler. Au cours de cette dernière période, l'élève pourra faire un ou plusieurs stages de deux à quatre semaines sur une thématique proche de celle de son futur poste, mais dans une collectivité différente de celle où il sera employé.

La coconstruction

Tout au long de leur présence à l'INET, les élèves rencontrent régulièrement les instances pédagogiques pour évaluer ce qu'ils ont déjà appris en fonction de leur projet professionnel et de ce qui les intéresse pour l'avenir. Ils ressortent de ces rencontres avec des idées pour effectuer leur choix d'enseignements et de stages à suivre. Ainsi, ils sont acteurs de leur projet de formation.

Concrètement, ils rencontrent les responsables de la formation au moment de leur entrée à l'institut. Puis, dans les dix-huit mois qui suivent, ils rencontrent à trois occasions ce que nous appelons un conseil de professionnalisation. Ce conseil dispose d'une grande largeur de vue sur les métiers qu'ils pourront exercer et sur les formations disponibles puisqu'il est composé pour deux tiers de cadres territoriaux et pour un tiers de fonctionnaires d'État et d'universitaires. Enfin, entre ces trois rencontres, les élèves disposent d'un référent pédagogique au sein de l'établissement auquel ils peuvent s'adresser quand ils le veulent.

Outre leur implication dans l'élaboration de leur parcours, les élèves sont invités à s'engager eux-mêmes dans la construction de certains modules d'enseignement. Ils sont alors amenés à définir une thématique et son fil conducteur, à choisir les intervenants qu'ils souhaitent entendre et à animer la formation.

Une formation objectivement appréciée

Globalement la formation est très appréciée aussi bien par les élèves que par leurs futurs employeurs. Je peux l'évaluer par les contacts que j'ai régulièrement de manière formelle ou informelle avec les uns et les autres (élèves comme recruteurs), grâce aux évaluations que remplissent les élèves à l'issue de chaque module d'enseignement, ainsi qu'à l'enquête que nous menons auprès des anciens élèves et auprès de leurs supérieurs hiérarchiques six mois après leur prise de fonction. Pour être le plus objectif possible, nous faisons mener cette enquête par un institut spécialisé, en l'occurrence l'IFOP (Institut français d'opinion publique). Naturellement, au vu des résultats, nous modifions régulièrement les formations pour les adapter aux attentes.

J'observe pour ma part que la souplesse de nos modalités pédagogiques est particulièrement adaptée aux élèves qui veulent changer d'orientation, par exemple un interne qui veut passer d'un poste dans le domaine de l'économie à un autre dans le domaine de la culture. On peut leur proposer un cursus précisément adapté à ce qu'ils savent déjà et à ce qu'ils ont besoin d'apprendre. C'est un atout que peu d'écoles possèdent aussi fortement.

Encore quelques points faibles

La situation de l'INET n'est cependant pas parfaite. Elle possède à mes yeux plusieurs points faibles importants sur lesquels nous travaillons : un manque de visibilité, une faiblesse de liens avec les mondes de la recherche et de l'enseignement universitaire, une gouvernance à stabiliser.

Un manque de visibilité

L'INET n'a pas vocation à être connu du grand public. Il ne cherche donc pas à avoir une visibilité très forte, ni à concurrencer celle de l'ENA. En revanche, il se doit d'être bien connu du monde de la fonction publique en général et de celui de la fonction publique territoriale en particulier. C'est pour cela que mes prédécesseurs ont créé, il y a plus d'une dizaine d'années, les Entretiens territoriaux de Strasbourg sur le modèle des Entretiens de Bichat pour les médecins. Cette rencontre annuelle de deux jours, qui est un moment identitaire fort, mobilise largement les cadres territoriaux. Cette manifestation rencontre un vif succès puisqu'elle attire chaque année mille cinq cents personnes. Cependant, nous constatons que cette visibilité demeure encore trop faible notamment au niveau national. Pour tenter de mieux capter les regards parisiens, nous avons initié à Paris les Mercredis de l'INET, qui correspondent à un mercredi mensuel de formation et de débat, au cours desquels sont abordés des thèmes liés à l'activité des collectivités locales et au management territorial.

L'INET se doit aussi d'être clairement identifié par les élus locaux, puisque ce sont les employeurs de ses élèves. Un excellent moyen pour améliorer cette identification nous paraît être de les faire intervenir dans les formations ; ainsi ils connaîtront l'INET de l'intérieur. Nous comptons donc développer les interventions d'élus auprès des élèves et des stagiaires.

Des liens trop faibles avec la recherche

L'INET n'a pas vocation à faire de la recherche ni à avoir un corps enseignant en propre mais vise néanmoins à donner un enseignement de qualité qui suit au plus près les évolutions du monde. Il se doit donc d'avoir des liens soutenus avec le monde de la recherche et celui de l'université. Or ils sont encore très ténus. Pour les fortifier, nous avons récemment passé une convention avec l'université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines et son laboratoire de management public, LAREQUOI, de manière à installer notre cycle supérieur de management public, ouvert à des cadres territoriaux en formation continue, dans la catégorie universitaire du master 2. Sur les huit modules que comporte ce cycle, deux sont organisés directement par l'université, les autres étant effectués par l'INET.

Nous développons aussi, en commun avec les autres instituts de formation des cadres de la fonction publique territoriale (les instituts nationaux spécialisés d'études territoriales - INSET situés à Angers, Dunkerque, Montpellier, Nancy), ce que nous appelons des pôles de compétences, c'est-à-dire des petites équipes capables de faire de la veille et de la prospective sur les grands champs de l'action locale et sur les métiers territoriaux, de la gestion des ressources humaines à l'urbanisme et l'aménagement en passant par le management, la culture, le social ou les services techniques urbains, etc. Chaque institut a la charge de gérer trois ou quatre de ces pôles.

Enfin, nous réfléchissons à doter l'INET d'un conseil scientifique.

Une gouvernance à stabiliser

L'INET n'est pas un établissement autonome et n'a pas de conseil d'administration propre. Il est l'une des structures du CNFPT et n'en est pas la plus importante. En effet, le CNFPT a en charge l'ensemble des fonctionnaires territoriaux, et les cadres de catégorie A ne représentent que 10 % de cette population. De plus, le CNFPT a hérité du CFPC un fonctionnement

paritaire donnant une grande place aux représentants syndicaux. Or, ces derniers sont surtout soucieux de la formation des fonctionnaires des autres catégories. Cette réalité peut positionner parfois l'INET en situation de faiblesse dans les discussions stratégiques menées au sein du CNFPT et dans les choix financiers qui en découlent. De fait, les directeurs de l'INET ont dû généralement se battre vigoureusement pour asseoir l'institut. Ce n'est sans doute pas un hasard si mes prédécesseurs ne sont pas restés longtemps en poste : depuis 1997, il y a déjà eu cinq directeurs... Les choses se stabilisent toutefois aujourd'hui. D'abord parce qu'au sein du CNFPT et de la fonction publique territoriale, l'image de l'INET est excellente. Ensuite, parce que l'établissement a récemment adopté un projet national de développement qui affirme clairement les ambitions de l'institut et lui assure comme mission de piloter la mise en réseau des autres instituts de formation des cadres du CNFPT.

DÉBAT

Un intervenant : *Comment sont financés le CNFPT et l'INET ?*

Jean-Marc Legrand : Le CNFPT est financé par une cotisation des collectivités locales correspondant à 1 % de leur masse salariale. Du fait du transfert de compétences et de personnels de l'État vers les collectivités au cours des dix dernières années, le CNFPT a vu mécaniquement ses ressources augmenter. Comme les demandes de formation de la part des collectivités n'ont pas augmenté dans la même mesure, le CNFPT possède donc actuellement une certaine marge de manœuvre. Son nouveau président a pu ainsi engager un projet national de développement ambitieux. De son côté, l'INET n'a pas de revenus propres. Ses ressources sont celles que lui accorde le conseil d'administration du CNFPT.

De l'admission à l'INET à la prise de poste

Int. : *Qui peut se présenter au concours d'entrée ?*

J.-M. L. : On demande aux candidats de justifier du niveau de la licence. Mais c'est une question qui fait débat. En effet, certains voient que l'Éducation nationale exige un niveau master pour les professeurs des écoles et estiment qu'il est incohérent de demander seulement un niveau de licence pour un haut fonctionnaire. D'autres considèrent, pour un motif d'accès de principe de la fonction publique à tous les citoyens, qu'il ne faut exiger aucun diplôme à l'inscription au concours, le concours lui-même étant l'instrument de sélection.

Int. : *En pratique d'où viennent les élèves ?*

J.-M. L. : En gros, pour le recrutement externe, la moitié provient de l'IEP (Institut des études politiques) de Paris, un bon tiers des autres IEP, et le restant des cycles universitaires en management des collectivités locales. Pour le recrutement interne, la moitié est issue des collectivités territoriales et l'autre moitié de l'État.

Int. : *Pour le recrutement externe, cela fait tout de même une proportion de Parisiens très importante !*

J.-M. L. : C'est vrai si l'on regarde les chiffres bruts. Mais on aurait certainement une autre vision si l'on regardait le parcours antérieur des personnes qui sortent de l'IEP de Paris. Je n'ai pas de données précises sur la question, mais je constate au cours de mes entretiens avec eux que beaucoup des élèves ont en réalité une culture provinciale qu'un relativement court passage à Paris n'a pas effacée.

Int. : *Vous avez souligné l'importance des stages. Mais on sait que, d'une manière générale, les stages peuvent être de niveau très variable, allant de celui où, en pratique, le stagiaire ne*

fait que circuler au sein de l'institution qui l'accueille, celle-ci n'ayant pas la volonté de lui donner la moindre responsabilité, jusqu'à celui où le stagiaire va être quasiment en poste tout en étant encadré par un responsable qui s'investit dans sa formation, en passant par celui où le stagiaire tient un véritable poste mais sans recevoir d'aide pour se former. Comment trouvez-vous de "bons" stages pour vos élèves ?

J.-M. L. : Dans notre processus pédagogique, à peu près tous les stages doivent comporter une mission à mener par les stagiaires. Nous demandons donc aux collectivités locales de nous donner un cahier des charges du sujet à traiter. Aujourd'hui, la plupart d'entre elles connaissent suffisamment bien l'INET et le font conformément à nos exigences. En pratique, les sujets portent sur les politiques publiques ou sur l'organisation interne de la collectivité. Par exemple, l'an dernier, au titre des projets collectifs des élèves, l'Agence de développement du département de l'Eure a demandé aux stagiaires d'étudier la manière dont le département pourrait se positionner par rapport à la construction du Grand Paris ; la municipalité de Clichy-sous-Bois a fait faire une évaluation de son contrat urbain de cohésion sociale ; celle de Saint-Étienne a fait enquêter sur l'image et la satisfaction du pôle ressources auprès des directions opérationnelles, etc.

Int. : *Comment les stagiaires choisissent-ils leur stage ?*

J.-M. L. : Plusieurs éléments jouent un rôle : la notoriété de la collectivité, l'intérêt du projet, la personnalité qui est responsable du stage, la localisation géographique. Chaque stagiaire pondère à sa manière chacun d'entre eux.

Int. : *Comment se passe le choix des postes à la fin de la scolarité ? Y a-t-il un classement de sortie, comme à l'ENA, qui donne un droit de priorité aux élèves les mieux classés ? Le classement crée une redoutable pression à la conformité : les élèves de l'ENA se soucient surtout de leurs évaluations par les jurys qu'ils imaginent assez conformistes.*

J.-M. L. : À la fin de la scolarité, nous inscrivons les élèves sur une liste d'aptitude leur permettant d'être ensuite recrutés par les collectivités locales. Il n'y a pas d'évaluation individuelle au cours de la scolarité, pas de classement et pas de droit de priorité entre les élèves. Il n'y a d'ailleurs pas non plus de droit de priorité entre les collectivités locales recruteuses. La répartition des postes se fait par accord mutuel entre le recruteur et le recruté. À cet égard, nous allions recrutement public (sélection par le concours) et recrutement privé (accord entre deux parties).

Int. : *Puisque vous ne faites pas d'évaluation individuelle, pouvez-vous refuser d'inscrire sur la liste de recrutement un élève que vous jugeriez manifestement sous un niveau minimum ?*

J.-M. L. : Oui, mais ce n'est jamais arrivé. Des prolongations de la formation ont parfois été exigées.

Divers points de formations

Int. : *Les lois qui ont été votées au cours des dernières années au plan national sur les compétences des collectivités territoriales obligent ces dernières à se concentrer sur des secteurs d'activité spécifique, comme ce qui concerne le secteur social. Pour bien mener leur travail, elles ont donc besoin de fonctionnaires qui comprennent finement le sujet. Fournissez-vous une telle formation ?*

J.-M. L. : Jusque dans les années 1990, les directeurs de la solidarité et de l'action sociale dans les conseils généraux étaient des fonctionnaires de l'État qui avaient reçu une formation spécifique à l'École des hautes études en santé publique (EHESP) de Rennes. Ils ont été remplacés par des fonctionnaires territoriaux non spécialisés. Cela pose donc un problème réel d'expertise : comment, par exemple, contrôler les établissements sociaux quand on n'a

pas une connaissance approfondie du sujet ? Ce défaut de compétences est d'autant plus grave que le secteur social manie beaucoup d'argent. Pour remédier à ce problème, ou, en tout cas, pour participer à sa résolution, nous nous interrogeons sur la pertinence de créer un master sur les politiques sociales, en commun avec une ou deux universités spécialistes de la question. L'ENA est aussi intéressée par ce domaine d'action.

Int. : *La coopération entre les élus qui gouvernent les collectivités territoriales et les hauts fonctionnaires qui les administrent est par nature délicate car ils vivent dans des cadres très différents : l'élu est soucieux de son mandat et de sa réélection, ce qui le place dans un horizon de temps assez court pour apprécier la valeur d'un projet, alors que le fonctionnaire vit sur un horizon de temps plus long ; l'élu aime faire rêver ses concitoyens, le fonctionnaire sait ce qui est réaliste. Formez-vous les uns et les autres à ces contradictions ? L'INET a-t-il vocation à faire évoluer la culture de gouvernance des élus ?*

J.-M. L. : Je crois d'abord qu'il ne faut pas exagérer les différences d'horizon entre le haut fonctionnaire et l'élu. Dans la plupart des collectivités, les élus ont le souci de leur territoire sur le moyen ou long terme. Par ailleurs, le rôle des uns et des autres est complémentaire et dialectique, il n'y a pas d'un côté l'élu qui décide et de l'autre le fonctionnaire qui exécute. Il est bon pour le territoire que le haut fonctionnaire qui a la responsabilité de la mise en œuvre et l'élu, celle de la stratégie, puissent échanger largement avant les prises de décision. D'une manière générale, il me semble que chacun a aujourd'hui conscience de cette nécessité de l'échange. Sur le plan de la formation, nous faisons effectivement travailler nos élèves sur ces questions. À la fin de l'année 2011, nous organiserons d'ailleurs un Mercredi de l'INET sur ce sujet. Nous envisageons aussi la mise en place d'un groupe de réflexion sur la déontologie de ces relations.

Int. : *L'un des gros changements en cours dans la vie des collectivités, c'est la volonté d'une participation directe de la population lors de l'élaboration des projets qui vont la toucher. Le public veut être intégré dans le processus décisionnel. Enseignez-vous cette réalité ?*

J.-M. L. : Oui, le thème de la démocratie participative est abordé dans le cursus ; il y a quelques beaux exemples dans les collectivités qui permettent de soutenir la réflexion.

Int. : *Par rapport à la plupart des autres pays développés, la France est incroyablement centralisée. Du fait de l'habitude de tout diriger depuis Paris, on n'est même plus capable de se rendre compte de toutes les questions qui pourraient être résolues localement, et qui le seraient peut-être mieux. Pour briser cet aveuglement, il est bon de visiter d'autres pays comme l'Allemagne, la Suisse ou l'Italie, ou encore la Belgique qui démontre actuellement qu'elle est capable de vivre mois après mois sans gouvernement central ! Vos élèves expérimentent-ils les modes d'organisations et de décisions des collectivités locales de ces pays ?*

J.-M. L. : L'ouverture sur l'Europe fait partie des points faibles de l'INET que nous nous attelons à remédier. Avec d'autres écoles européennes de fonctionnaires territoriaux, par exemple avec celle de Madrid, nous sommes en train de construire la possibilité pour nos élèves de faire une partie de leur stage dans les collectivités locales d'autres pays.

Jacobin et Girondin

Int. : *Compte tenu de la proportion des candidats venant de Sciences Po, je suppose qu'il y en a qui passent aussi le concours de l'ENA et qui sont reçus dans les deux écoles. Laquelle choisissent-ils ?*

J.-M. L. : Ils choisissent presque toujours l'ENA, mais il y a quelques exceptions. Cela s'explique certainement par l'écart de notoriété entre les deux écoles, qui repose sur la domination de la tradition jacobine sur la tradition girondine dans notre pays.

Int. : *Le CNFPT est-il pris dans les combats de la politique nationale ? Le poste de président est-il un lieu dont on peut vouloir s'emparer pour s'en servir comme d'un tremplin pour sa propre carrière ?*

J.-M. L. : Il y a eu des présidents très impliqués dans la fonction publique territoriale et sincèrement attachés à elle, d'autres plus intéressés par le point d'appui que cela leur donnait pour exister sur la scène nationale. Aujourd'hui, le président (François Deluga, député-maire du Teich) fait partie de la première catégorie. Je relève d'ailleurs, en passant, qu'il est un député de la Gironde et j'ai pu constater que les députés de ce territoire ont souvent une attitude d'esprit conforme à la tradition girondine ! Quoi qu'il en soit, aujourd'hui, le projet d'établissement est bien stabilisé, avec un soutien conséquent de la quasi-totalité des membres du conseil d'administration. Les décisions sont généralement prises avec une très large majorité. Le CNFPT n'est donc pas tellement ballotté par les combats partisans de la politique nationale. Il est effectivement concentré sur sa mission.

Présentation de l'orateur :

Jean-Marc Legrand : directeur général adjoint du CNFPT (Centre national de la fonction publique territoriale) en charge du réseau des instituts et directeur de l'INET (Institut national des études territoriales) depuis mars 2010 ; il a fait l'essentiel de son parcours professionnel en collectivité territoriale ; titulaire d'une maîtrise de sciences économiques, d'un DEA en urbanisme et aménagement, diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris, il est recruté au conseil régional de Bourgogne lors de la décentralisation de 1982 pour préparer les premiers contrats de plan État-région ; en 1994, il rejoint le conseil régional d'Île-de-France comme directeur adjoint des affaires financières ; de 1997 à 2005, il dirige les services du conseil général de Maine-et-Loire ; il effectue ensuite une mobilité à l'établissement public du musée du Louvre où il est en charge, de 2006 à 2009, de la direction du projet d'implantation du Louvre à Lens en région Nord-Pas-de-Calais.

Diffusion mai 2011