



**HAL**  
open science

## Former ensemble les cadres supérieurs de l'Etat et des collectivités territoriales ? : Les enjeux du difficile rapprochement de l'ENA et de l'INET

Natacha Gally

### ► To cite this version:

Natacha Gally. Former ensemble les cadres supérieurs de l'Etat et des collectivités territoriales ? : Les enjeux du difficile rapprochement de l'ENA et de l'INET. *Revue française d'administration publique*, 2009, 3 (131), pp.497-512. 10.3917/rfap.131.0497 . hal-02405355

**HAL Id: hal-02405355**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-02405355>**

Submitted on 11 Dec 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# FORMER ENSEMBLE LES CADRES SUPÉRIEURS DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ? LES ENJEUX DU DIFFICILE RAPPROCHEMENT DE L'ÉNA ET DE L'INET <sup>1</sup>

Natacha GALLY

*Doctorante à l'Institut d'études politiques de Paris <sup>2</sup>*

## Résumé

Cet article analyse le rapprochement des formations initiales des hauts fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales annoncé par le ministre de la fonction publique à l'automne 2003. À travers la création du module « Territoires », suivi conjointement par les élèves de l'ÉNA et de l'INET depuis 2006, se joue la définition d'un modèle légitime de haute fonction publique. Toutefois, les formations des deux établissements apparaissent aujourd'hui davantage juxtaposées que fondues. La puissance des mécanismes de reproduction institutionnelle empêche de parler de l'appariement des deux institutions, qui continuent de refléter – et de revendiquer – des modèles hétérogènes de formation des cadres de l'action publique alimentant deux types de marché du travail différents.

## Abstract

*– Training local and national civil servants together : the major challenge of bringing ENA and INET closer together – This article examines the attempt to create a common training programme for senior central and local government officials, which was announced by the Minister for the Civil Service in the autumn of 2003. The launch of the "Territoires" module in 2006, for both students of ENA (the French National School of Administration) and INET (the French National Institute for Territorial Studies), has offered an opportunity to develop a legitimate model for the senior civil service. However, it would seem that the two schools' courses have just been juxtaposed rather than merged with one another. The strength of each establishment's traditions has made it impossible to forge a common programme and they still reflect different notions of the civil service, catering to the needs of two different types of labour market.*

1. Cet article est issu d'un travail de recherche sur la réforme de l'ÉNA lancée en 2002, réalisé dans le cadre du master recherche « Politiques et sociétés en Europe » de l'Institut d'études politiques de Paris en 2007, qui a donné lieu à l'écriture d'un mémoire intitulé *Démanteler l'ÉNA ? Une sociologie de la réforme d'une institution*. Je remercie sincèrement l'École nationale d'administration et en particulier la direction des études qui m'a accueillie à plusieurs reprises en 2007 et 2008 et m'a permis de consulter une partie de ses archives. Je tiens également à remercier chaleureusement Patrick Le Lidec pour ses précieux commentaires sur des versions antérieures de ce texte.

2. Centre d'études européennes de l'IEP de Paris.

Le 22 octobre 2003, le ministre de la fonction publique Jean-Paul Delevoye annonce en Conseil des ministres, parmi une trentaine d'autres mesures sur « la gestion de l'encadrement supérieur », l'établissement d'une « convention confiant à l'École nationale d'administration (ÉNA) tout ou partie de la formation initiale des futurs administrateurs territoriaux dispensée aujourd'hui par l'Institut national des études territoriales (INET) de Strasbourg »<sup>3</sup>. L'insertion de cette mesure au milieu d'un paragraphe portant sur la nécessaire ouverture de l'École aux problématiques territoriales et européennes ne doit pas dissimuler l'importance de l'enjeu qu'elle recouvre. À travers la mise en commun des formations, c'est bien du rapprochement des deux fonctions publiques dont il s'agit à terme, dans l'esprit d'un ministre de la fonction publique issu du monde territorial. Au-delà des enjeux pratiques d'une telle association pour les établissements concernés, se joue, de manière plus générale, la définition d'un modèle légitime de haute fonction publique. À cet égard il peut sembler paradoxal, aux vues du parcours politique du ministre et alors même que la légitimité de l'ÉNA se trouve fortement remise en cause par l'arrivée du gouvernement de Jean-Pierre Raffarin en mai 2002<sup>4</sup>, que la communication réaffirme l'ÉNA dans sa vocation à recruter, former et affecter les hauts fonctionnaires. Toutefois, sa formulation volontairement ambiguë suggère – certes discrètement – les difficultés de l'État à s'imposer de manière univoque comme modèle de formation des « cadres supérieurs » des fonctions publiques. Si l'ÉNA et la haute fonction publique d'État ont pu servir de références plus ou moins assumées dans la construction et la consolidation du cadre d'emploi des administrateurs territoriaux dans le courant des années 1990, ce modèle est aujourd'hui fragilisé. En particulier, les principes de « proximité », d'« efficacité » et de « libre administration » issus de la (première) décentralisation connaissent un succès politique grandissant, susceptible de remettre progressivement en cause les notions d'« intérêt général », d'« égal accès aux emplois publics » et d'« impartialité » si caractéristiques de la fonction publique d'État. À travers l'étude du processus de rapprochement de l'ÉNA et de l'INET initié en 2003, cet article examine la manière dont ces deux conceptions fondamentalement différentes de l'action publique s'illustrent dans les conflits d'intérêts et les positionnements stratégiques des acteurs. Le projet politique de création d'une école de formation commune porté par le ministre et son cabinet se heurte aux oppositions des deux institutions de formation qui revendiquent la singularité, sinon la supériorité de leurs modèles respectifs. La collaboration des deux écoles relève en fin de compte d'un compromis *a minima* limité à la coproduction du module « Territoires » que suivent aujourd'hui en commun les élèves des deux établissements, mais qui révèle, dans sa conception et jusque dans sa mise en œuvre récente, la puissance des mécanismes de reproduction institutionnelle propres à chacune des deux fonctions publiques.

3. Communiqué de presse de Jean-Paul Delevoye du 22 octobre 2003, communication sur l'encadrement supérieur, en ligne sur le site du ministère de la fonction publique : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/article124.html>

4. Le lancement de la réforme de l'ÉNA, incluse dans la réforme de la gestion de l'encadrement supérieur annoncée par le ministre en octobre 2003, est le fruit de la construction progressive d'une « conjoncture critique » dans le courant de l'année 2002 qui atteint son sommet à l'automne lorsque deux amendements déposés par les parlementaires libéraux Jean-Michel Fourgous et Louis Giscard d'Estaing lors de la discussion budgétaire des crédits de la fonction publique menacent l'École de disparition. Elle donne lieu le 24 janvier 2003, à l'installation d'une commission sur la réforme de l'ÉNA et la formation des cadres supérieurs des fonctions publiques, dont le premier rapport consacré à l'ÉNA, et rendu le 22 avril 2003, remet largement en question le « monopole bilatéral » exercé par l'École dans le recrutement des hauts fonctionnaires. Yves-Thibault de Silguy (prés.), *Moderniser l'État : le cas de l'ÉNA*, rapport au ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire, Paris, La Documentation française.

## L'IMPOSSIBLE CRÉATION D'UNE ÉCOLE INTER-FONCTIONS PUBLIQUES

### Les élus locaux et l'État : la montée en puissance d'un « modèle territorial ».

L'arrivée au pouvoir du premier gouvernement de Jean-Pierre Raffarin en mai 2002 correspond à l'aboutissement d'un processus de montée en puissance d'élus locaux porteurs d'un « modèle territorial » d'action publique. Comme le montre Patrick Le Lidec, la « coalition sénatoriale/décentralisatrice »<sup>5</sup>, positionnée au Sénat et mobilisée depuis le milieu des années 1990 en faveur de la décentralisation profite, à la suite de la dissolution manquée de mars 1997, de la faiblesse d'un président de la République en mal de thématiques porteuses, pour s'imposer comme soutien électoral, en échange d'une relance de la décentralisation. Le nouveau ministre de la fonction publique est un des piliers de cette coalition. Grand élu local, maire d'une petite commune du Pas-de-Calais (Bapaume) depuis 1982, encore président de l'Association des maires de France (AMF) jusqu'au 27 juin 2002, Jean-Paul Delevoye fut notamment président, de décembre 1998 à juin 2000, de la « mission commune d'information sur la décentralisation » constituée par le Sénat dont le rapport final se fait le promoteur d'une conception de l'action publique propre au « modèle territorial » de la « république des proximités »<sup>6</sup>. Cette remise en cause de la conception traditionnelle selon laquelle l'État serait le seul dépositaire de l'intérêt général porte en elle « la revanche des élus locaux sur les administrations centrales », « aux antipodes d'une entreprise technocratique portée par les élites étatiques »<sup>7</sup>. Le traitement par le ministre des questions ayant trait à la fonction publique est fortement imprégné de ce « modèle » favorable aux collectivités territoriales. Ses premiers discours, devant le Conseil supérieur de la fonction publique d'État (CSFPE)<sup>8</sup>, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT)<sup>9</sup>, et les élèves de la promotion Léopold Sedar Senghor (2002-2004) de l'ÉNA<sup>10</sup> témoignent de sa volonté de rapprocher les formations des cadres de la fonction publique d'État et de la fonction publique territoriale : l'idée d'une « ouverture plus large de l'offre de formation assurée par l'ÉNA envers des cadres des autres fonctions publiques »<sup>11</sup> se fait jour.

Le cabinet du ministre reflète également ce prisme territorial, puisqu'en emménageant rue de Varenne, le nouveau ministre a en grande partie réinstallé à ses côtés son cabinet de l'Association des maires de France. Son directeur adjoint de cabinet, en premier lieu, est un administrateur territorial hors classe qui possède une longue expérience en tant que directeur général des services au niveau départemental. Professeur titulaire de la chaire « collectivités locales » au Conservatoire national des arts et métiers, il est notamment

5. Le Lidec (Patrick), « La relance de la décentralisation en France : de la rhétorique managériale aux réalités politiques de « l'acte II » », *Politiques et management public*, vol 23, n° 3, sept. 2005, pp. 101-125.

6. *Ibid.*, p. 117

7. Le Lidec (Patrick), « Le jeu du compromis : l'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *Revue française d'administration publique*, n° 121-122, 2007/1, p. 117.

8. Discours prononcé le 12 juillet 2002 devant les membres du CSFPE, source : ministère de la fonction publique : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/article231.html>

9. Discours prononcé le 16 octobre 2002 devant les membres du CSFPT, source : ministère de la fonction publique : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/article235.html>

10. Discours prononcé le 18 février 2003 devant les élèves de la promotion Léopold Sedar Senghor lors d'une visite à l'ÉNA à Strasbourg, source : ministère de la fonction publique : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/article244.html>

11. Discours prononcé le 12 juillet 2002, déjà cité.

l'auteur d'un rapport public sur la formation des hauts fonctionnaires territoriaux <sup>12</sup>, qui fait suite à l'installation de l'Institut des études supérieures de la fonction publique territoriale de Fontainebleau à Strasbourg et délimite les contours de l'actuelle formation de l'INET. Celui-ci suggère que le choix de l'implantation du jeune institut dans la capitale alsacienne est déjà porteuse du rapprochement des deux établissements : « C'est là une obligation que devra respecter l'encadrement de l'institut de Strasbourg : créer des moments de rencontres privilégiés pour les différents cadres supérieurs de la fonction publique territoriale et au-delà des trois fonctions publiques qui n'ont, à ce jour, que quelques associations pour se livrer à de tels échanges » <sup>13</sup>.

Enfin, il n'est pas anodin que le président du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), André Rossinot, se soit ouvertement exprimé en faveur d'un rapprochement entre les deux établissements, qui aille au-delà des « collaborations pragmatiques et volontaires » déjà entreprises depuis plusieurs années. Dans la contribution qu'il avait faite parvenir à la Commission de Silguy sur la réforme de l'École nationale d'administration <sup>14</sup>, André Rossinot se prononce pour « la création d'une école d'administration générale qui préparerait aux emplois de direction pour les trois fonctions publiques » <sup>15</sup>. Cet ancien ministre de la fonction publique de 1993 à 1995, dont la candidature à la présidence du Centre national de la fonction publique territoriale avait été présentée et soutenue par Jean-Paul Delevoye en tant que président de l'Association des maires de France en mars 2002, et dont le directeur de cabinet d'alors se trouve désormais aux côtés du nouveau ministre de la fonction publique, se fait en quelque sorte l'écho des intentions du ministre auprès des membres de la commission. Si la création d'une école inter-fonctions publiques destinée à former le vivier de recrutement commun de l'État et des collectivités territoriales constitue pour le ministre et son cabinet une mesure politiquement délicate à afficher en raison des réticences qu'elle suscite chez les principaux intéressés, elle n'en demeure pas moins un horizon politique à moyen terme. Le président du Centre national de la fonction publique territoriale représentera par la suite un appui précieux du ministre dans la conduite de la réforme.

### **L'INET au cœur des contradictions de la fonction publique territoriale : entre mimétisme corporatiste et concurrence institutionnelle vis-à-vis de l'État.**

La perspective d'un rapprochement entre l'ÉNA et l'INET n'est pas neuve, et la manière dont l'envisagent les « territoriaux » doit être analysée à l'aune de l'ambivalence fondamentale qui caractérise la construction progressive du jeune institut, entre mimétisme institutionnel et concurrence corporatiste vis-à-vis de l'ÉNA et de la haute fonction

12. Dreyfus (Bernard), CNFPT, *Le devenir de l'Institut des études supérieures de la fonction publique territoriale*, Rapport public, 1997, 63 p., disponible en ligne : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/974072204/index.shtml>

13. Dreyfus (Bernard), CNFPT, *op. cit.*, p. 24

14. De Silguy (Yves-Thibault), *rapport cité*.

15. « Contribution de M. André Rossinot, ancien ministre, maire de Nancy, président du Centre national de la fonction publique territoriale », archives personnelles d'un des membres de la commission de Silguy, p. 6. Cette communication a également trouvé écho dans la presse régionale : « Réforme de l'ÉNA : Rossinot propose », in *Dernières nouvelles d'Alsace*, 17 avril 2003, p. 3 et « L'ÉNA selon Rossinot », in *L'Est républicain*, 18 avril 2003, p. 9.

publique d'État<sup>16</sup>. Reflétant les contradictions qui furent au cœur de la construction de la fonction publique territoriale depuis les années 1970, à la recherche perpétuelle d'un équilibre entre protection statutaire des fonctionnaires et principe de libre administration des collectivités territoriales<sup>17</sup>, l'histoire de l'INET est avant tout celle de la consolidation du cadre d'emploi des administrateurs territoriaux, dont la construction progressive se nourrit du modèle de l'État afin de conquérir une certaine autonomie par rapport aux élus locaux. En effet, si le cadre d'emploi de 1987<sup>18</sup> avait déjà été en partie construit par symétrie avec le statut du corps des administrateurs civils, faisant des administrateurs territoriaux les homologues de ces derniers sur le « versant territorial » de la fonction publique<sup>19</sup>, le concours auquel il donnait lieu à partir de 1990 ne correspondait pas, à la différence de celui que passent les énarques, à l'entrée dans une école de formation qui vaut recrutement dans la fonction publique. À l'instar de ce qui existe encore aujourd'hui pour les attachés territoriaux, les lauréats du concours devaient alors en premier lieu parvenir à se faire recruter par une collectivité territoriale, avant de pouvoir suivre, au cours de leurs premiers mois d'activité, les sessions de formation du Centre supérieur de formation des cadres alors situé à Fontainebleau. Cette formule qui contraint les collectivités à se séparer de leurs recrues plusieurs jours par mois aussitôt après l'embauche se révèle cependant peu attractive pour les employeurs locaux, dans un contexte où le concours constitue encore un mode de recrutement inhabituel pour les personnels communaux et où les emplois de direction des grandes collectivités locales sont majoritairement occupés par de hauts fonctionnaires d'État en position de détachement<sup>20</sup>. L'Association des administrateurs territoriaux de France (AATF), créée en 1988 et progressivement investie des jeunes administrateurs territoriaux recrutés par concours, met alors en avant les difficultés de certains lauréats à « se vendre » sur le marché de l'emploi public territorial<sup>21</sup> afin d'obtenir que les participants à la « formation initiale d'application » possèdent un « statut d'élève » préalablement à leur embauche en collectivité territoriale. En 1997, l'installation à Strasbourg de l'Institut d'études supérieures de la fonction publique territoriale<sup>22</sup>, au moment où se confirme l'implantation de l'ÉNA dans la capitale alsacienne, est concomi-

16. Pour un récit détaillé des différentes étapes relatives à la mise en place d'une formation pour les emplois supérieurs des collectivités locales : Roubieu (Olivier), *Des cadres gouvernants : les hauts fonctionnaires des collectivités locales*, thèse de science politique, Université de Lille III, 1999, pp. 108-148.

17. Sur ce point, on lira avec beaucoup d'intérêt la thèse de sociologie d'Émilie Biland et en particulier son chapitre II : *Concours territoriaux et institutionnalisation de l'emploi public local. Années 1970 – années 2000*, Thèse pour le titre de docteur de l'École des hautes études en sciences sociales, Paris, soutenue le 2 décembre 2008.

18. Décret 87-1097 du 30 décembre 1987.

19. L'expression d'une « fonction publique à deux versants » a d'abord été utilisée par le premier ministre Pierre Mauroy au moment de la première décentralisation et de la création de la fonction publique territoriale, puis reprise par le ministre de la fonction publique, Anicet Le Pors et les partisans de la « parité entre les fonctions publiques », défenseurs du statut des personnels communaux face aux élus locaux représentés à l'époque par le ministre de l'intérieur, Gaston Defferre. Pour une explication détaillée de cette période, cf. Émilie Biland, *Thèse citée*, pp. 123-145.

20. Roubieu (Olivier), « Le modèle du « manager ». L'imposition d'une figure légitime parmi les hauts fonctionnaires des collectivités locales », *Politix*, vol. 7, n° 28, pp. 35-42.

21. Roubieu (Olivier), *Thèse citée*, p. 139. Le problème des « reçus-collés », ces lauréats des concours de la fonction publique territoriale qui demeurent sans employeurs est notamment évoqué dans Rémy Schwartz, *Rapport sur le recrutement, la formation et le déroulement de carrière des agents territoriaux*, au ministre de l'Intérieur et au ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation, Paris, ministère de l'intérieur, 1998.

22. L'IESFPT est rebaptisé Institut national des études territoriales en 1998.

tante à la création du « statut d'élève »<sup>23</sup>. Le combat pour le statut d'élève témoigne de la volonté des « cadres supérieurs de la fonction publique territoriale » de calquer l'organisation de leur recrutement et de leur formation sur le modèle de l'État<sup>24</sup>. Ils se démarquent ainsi des autres fonctionnaires territoriaux de catégories A, notamment des attachés. La création de l'INET participe ainsi, à travers la mise en place de ce que Jean-Claude Thoening a appelé une « stratégie corporative imitative »<sup>25</sup>, de la reconnaissance d'une « haute fonction publique territoriale » à l'image de la haute fonction publique d'État, plus autonome vis-à-vis des élus locaux, et consacrée au sein d'une école d'application spécifique<sup>26</sup>.

Toutefois, malgré les velléités mimétiques statutaires des jeunes administrateurs territoriaux recrutés par concours depuis 1990, l'ÉNA et l'INET demeurent emprunts de deux modèles d'administration concurrents traversés de valeurs différentes, qui renvoient à deux moments historiques distincts, dont l'emprunte est encore prégnante aujourd'hui<sup>27</sup>. L'ÉNA porte en effet, depuis sa création par les réformateurs de la Libération désireux de restaurer l'État après l'épisode de Vichy, le modèle d'une haute fonction publique impartiale, non politisée, garante de l'intérêt général, et démocratisée selon le principe de l'égal accès aux emplois publics. L'INET est quant à lui traversé des valeurs caractéristiques de la décentralisation, au premier rang desquelles figurent les notions d'efficacité, d'efficience et d'effectivité de l'action publique. Si tout conduit l'analyste à relativiser cette opposition, à la lumière notamment de l'évolution historique du rôle du haut fonctionnaire de l'État dont la formation se caractérise par une proximité croissante au politique et un éloignement progressif des canons de la culture universitaire généraliste<sup>28</sup>, se traduisant par une forte « politisation fonctionnelle »<sup>29</sup>, l'usage qu'en font les acteurs contribue cependant à la faire vivre. Pour les membres de l'INET, elle demeure une opposition constitutive de leur identité singulière, définie en creux de celle de la haute fonction publique d'État. Comme le souligne de manière imagée un membre de l'Association des administrateurs territoriaux de France :

23. Décret n° 96-271 du 29 mars 1996 portant modification de dispositions relatives à la fonction publique territoriale et Décret n° 96-272 du 29 mars 1996 portant modification de dispositions relatives à l'organisation de la formation initiale d'application de certains cadres d'emplois.

24. Roubieu (Olivier), *article cité*, p. 43.

25. Thoening (Jean-Claude), *L'ère des technocrates. Les ingénieurs des Ponts et Chaussées*, Paris, L'Harmattan, 2<sup>e</sup> édition, 1987, p. 35.

26. Sur l'importance de l'école et du concours comme « rite d'institution » permettant de « consacrer » un groupe, cf. Bourdieu (Pierre), *La Noblesse d'État*, Paris, Éditions de Minuit, 1989, pp. 140-162. Pour une analyse des liens institutionnels entre les grandes écoles et les corps de l'État, voire Suleiman (Ezra), *Les élites en France. Grands corps et grandes écoles*, Paris, Seuil, 1979, pp. 97-103.

27. Bezes (Philippe), Le Lidec (Patrick), « French Top Civil Servants Within Changing Configurations : From Monopolization to Contested Places and Roles ? », in Page (Edward C.), Wright (Vincent), *From the active to the enabling state : the changing role of top officials in European nations*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 121-163.

28. Michel Mangenot montre comment l'évolution des épreuves du concours d'entrée à l'ÉNA reflète cette évolution de la figure du « généraliste » vers celle de « l'expert », dont le savoir – économique ou juridique – est mis au service du politique : « L'entrée en technocratie, Le concours de l'ÉNA et les transformations du modèle du haut fonctionnaire », in Dubois (Vincent), Dulong (Delphine) dir., *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1999, pp. 93-107.

29. Eymeri (Jean-Michel), « Frontières ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in Lagroye (J.) dir., *La politisation*, Paris, Belin, 2003, pp. 47-77.

« Fondamentalement, on pense quand même qu'une école n'est jamais complètement neutre dans la façon qu'elle a de défendre des valeurs. Pour faire clair : l'ÉNA, c'est une école jacobine. Nous on est des girondins, quand même ! »<sup>30</sup>.

À rebours du mimétisme corporatif évoqué plus haut, le modèle revendiqué par l'INET cherche ainsi nettement à se démarquer de la logique de formation par conformation à des normes d'excellence qualifiées d'« universitaires », alors même qu'elles relèvent certainement davantage de l'intégration des normes professionnelles de l'administration d'État que de l'académisme au sens strict<sup>31</sup>. L'expérience professionnelle et la connaissance du terrain se veulent davantage valorisées à l'INET. Sur le contenu, la formation des élèves administrateurs se veut davantage tournée vers l'acquisition de « compétences professionnelles », et l'« individualisation de la formation » : les élèves conservent ainsi une grande liberté dans le choix des cours suivis et des lieux d'affectation en stage. L'efficacité de l'action publique territoriale constitue le registre principal de justification d'un recrutement selon les lois du « marché de l'emploi public local ». À la sortie, contrairement au système d'affectation par classement en vigueur à l'ÉNA, les élèves de l'INET sont inscrits sur une liste d'aptitude, et doivent démarcher les collectivités pour trouver l'emploi qui leur permettra d'être titularisés. La proximité – y compris politique – des cadres territoriaux vis-à-vis de « leurs » élus est considérée comme gage de loyauté et de bon fonctionnement d'une collectivité. Ces valeurs caractéristiques des arrangements institutionnels antérieurs aux réformes de la décentralisation, ne sont pas mortes avec la naissance du cadre d'emploi : aujourd'hui encore, la majorité des administrateurs territoriaux sont issus de l'intégration des anciens employés communaux dans le nouveau cadre d'emploi et non du concours d'administrateur territorial.

Le modèle de la haute fonction publique territoriale est par conséquent dual : pour partie réalisé à travers la création d'une école et d'un corps calqué sur le modèle de la haute fonction publique d'État correspondant à une quête d'autonomie par rapport aux élus locaux, il n'en demeure pas moins porteur de normes, de règles et de valeurs distinctes issues de l'ancien système qui préexistaient à cette construction institutionnelle et lui ont survécu. C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre la priorité des administrateurs territoriaux d'éviter de « diluer la spécificité incontestable des métiers du local par une intégration totale au sein de l'ÉNA »<sup>32</sup>. « Pour les cadres territoriaux, la première urgence est donc de conforter l'INET dans ses ambitions, ses moyens, sa vocation de pôle de formation et de recherche »<sup>33</sup>. Le contenu et l'organisation des formations dispensées dans les deux écoles deviennent dès lors, pour les territoriaux, des instruments de justification du maintien de deux établissements séparés, porteurs de deux conceptions concurrentes de l'action publique.

30. Entretien, AATF, le 16 juillet 2007.

31. Jean-Michel Eyméri a notamment étudié la logique de formation de l'ÉNA, qui repose sur l'apprentissage mimétique des formes et des usages en cours dans l'administration, *La Fabrique des énarques*, Paris, Economica, 2001, pp. 135-154.

32. « Une ambition territoriale pour la formation de l'encadrement supérieur des fonctions publiques », p. 2, note produite par l'Association des administrateurs territoriaux de France, le 2 avril 2003, disponible dans la rubrique « Documents » sur le site de l'association : <http://www.administrateurs-territoriaux.asso.fr/>

33. *Ibid.*, p. 3.

### L'ÉNA menacée : la quête de prérogatives nouvelles d'une institution en crise de légitimité

Dans un contexte de crise de l'institution<sup>34</sup>, renforcé par les propositions radicales du rapport de Silguy, ressenties à l'École comme une menace, le rapprochement avec l'INET représente pour l'ÉNA une opportunité de réaffirmer sa légitimité. Le nouveau directeur, nommé en décembre 2002 avec pour mandat de mener à bien la réforme lancée par le ministre, adopte dès les premiers mois de l'année 2003, une attitude entrepreneuriale, qui consiste à mobiliser son équipe autour d'un projet commun, dans l'objectif de forger une contre-proposition recevable par le ministre. Le projet défendu par le directeur auprès de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et du cabinet du ministre dépasse de bien loin ses attributions initiales, qui concernent principalement le contenu de la scolarité<sup>35</sup>. Le rapprochement entre l'ÉNA et l'INET y est envisagé sous la forme d'une « fusion complète des formations » et d'une « délégation du Centre national de la fonction publique territoriale et de l'INET à l'ÉNA, par convention, de la responsabilité d'organiser un concours distinct, et une scolarité spécifique, avec maintien d'une sortie particulière sous forme d'accès à une liste d'aptitude »<sup>36</sup>. Si la note souligne que « la proposition du rapport de Silguy de fusion complète de l'ÉNA et de l'INET, doit être écartée, même à terme », c'est seulement en raison de « la diversité des cursus de formation dont l'INET assume la responsabilité »<sup>37</sup>. La proposition de l'ÉNA consiste donc bien à assumer l'ensemble du processus de recrutement, de formation et d'affectation des administrateurs territoriaux<sup>38</sup>. Le directeur de l'ÉNA s'approche ici des fonctions du *leadership* institutionnel selon Philip Selznick<sup>39</sup> : face à une « expérience critique » qui remet en cause l'identité et les missions de l'ÉNA, il se doit d'évaluer à la fois la demande externe de réforme émanant du ministère, et de conserver en interne le soutien d'une équipe qui perçoit la réforme comme une menace. La défense de l'intégrité de l'institution passe donc par la capacité du directeur à s'appuyer sur son équipe de direction pour (re)définir les missions et le rôle de l'ÉNA. À cet égard, l'absorption de l'Institut national des études territoriales, ou au moins son rattachement à l'ÉNA peut être considéré comme un moyen de consolider l'assise de l'École à une période où elle se trouve mise en danger. L'ÉNA dont certains demandaient la suppression à l'automne précédent, verrait en effet sa légitimité renforcée par l'élargissement de ses prérogatives à la formation des administrateurs territoriaux.

34. En 2002, la précédente direction de l'École doit en effet faire face non seulement à l'opposition latente du nouveau cabinet du ministre qui rejette son projet de contrat d'établissement à l'été, mais également en septembre, à un recours déposé par les élèves devant le Conseil d'État contestant la note des stages, ainsi qu'à une grève lancée en octobre par les anciens personnels de l'Institut international d'administration publique (IIAP) absorbé en janvier 2002. Pour une analyse détaillée, nous nous permettons de renvoyer à l'étude dont est extrait cet article, *mémoire cité*, 2007, pp. 54-72.

35. D'après le compte-rendu de la réunion du 6 juin 2003 durant laquelle le cabinet du ministre répartit le travail entre la DGAFP et la direction de l'École ; source : archives ÉNA.

36. « Les relations de l'ÉNA et de l'INET », p. 3. Source : archives ÉNA.

37. *Idem*, p. 4.

38. L'INET assure en effet, outre la formation initiale des administrateurs territoriaux, la formation initiale des élèves conservateurs de bibliothèque et du patrimoine, et celle des médecins territoriaux. Si l'ÉNA ne revendique pas de former ces fonctionnaires, elle aurait souhaité assurer la formation des administrateurs territoriaux, homologues territoriaux des administrateurs civils.

39. Les quatre fonctions du *leadership* selon P. Selznick sont la définition de la mission et du rôle de l'institution, l'incarnation de ces buts dans l'organisation, la défense de l'intégrité de l'institution et le contrôle des conflits internes à l'institution. Selznick (Philip), *Leadership in Administration. A sociological interpretation*, Evanston, Illin., Row, Peterson and Company, 1957, pp. 61-64.

La rédaction de la communication du 22 octobre 2003, est le fruit d'un compromis entre les différents acteurs de la réforme<sup>40</sup>. Elle porte la trace, sur la question du rapprochement ÉNA-INET, du projet de la direction de l'ÉNA, forte de ses soutiens au plus haut niveau, en particulier au sein du cabinet du premier ministre. Un des arguments mobilisés en faveur de cette solution est celui de la « masse critique » à atteindre afin de conserver à l'École son prestige et sa renommée nationale, voire internationale :

« L'ÉNA connaît une difficulté, comme l'École des ponts et chaussées, qui est due à la décentralisation de 2003. En effet, ces écoles ont une expérience acquise importante [...] Or, cette notoriété risquait de se perdre dans la décentralisation qui a abouti au transfert des bassins d'emplois, et donc ces écoles ont dû subir une baisse des effectifs. Le risque c'est que l'ÉNA n'ait plus la masse critique et les outils pour préserver ce capital de qualité. Donc l'enjeu, c'était de se mettre derrière le symbole le plus fort pour faire autour de ça une capitalisation de l'expérience dans l'administration, voire en dehors »<sup>41</sup>.

La comparaison avec la fusion récente du corps et de la formation des Ponts et chaussées avec les corps de la Météorologie, de l'Aviation civile et des Ingénieurs géographes, est ici loin d'être anodine. Julie Gervais a en effet montré que ce processus de fusion avait été largement porté par le corps des Ponts lui-même qui, se sentant en « perte de vitesse », y voyait la possibilité d'améliorer son déroulement de carrière<sup>42</sup>. Entre les lignes de l'argument de la « masse critique », il est donc probable que la volonté de « récupération » de la formation des administrateurs territoriaux par l'ÉNA répond à une logique similaire destinée à re-légitimer l'École comme établissement de formation des cadres des fonctions publiques. On peut en outre se demander dans quelle mesure cette élargissement des prérogatives de l'ÉNA est conçu pour permettre, à plus long terme, de nouvelles perspectives d'affectation aux hauts fonctionnaires de l'État, qui connaissent depuis quelques années d'importants problèmes de débouchés dans les carrières qui leurs sont réservées en administration centrale. En confiant « tout ou partie de la formation des administrateurs territoriaux » à l'ÉNA, la communication du ministre laisse entrevoir, en filigrane, les velléités conquérantes de l'École. Dans un contexte de compétition tel que nous l'avons décrit entre les deux institutions, cette annonce provoque l'hostilité radicale des administrateurs territoriaux à ce qu'ils considèrent comme une remise en cause de la légitimité de leur modèle de formation.

## VERS LE COMPROMIS A MINIMA : LA FORCE DES LOGIQUES INSTITUTIONNELLES EXISTANTES

### L'opposition unanime des administrateurs territoriaux à une « tentative d'absorption »

L'annonce des orientations de la réforme de l'ÉNA suscite une forte réaction chez les administrateurs territoriaux, qui reçoivent cette décision comme « une volonté de mettre à bas le système de formation des territoriaux, tel qu'il avait été porté depuis de nombreuses

40. Pour une présentation plus complète des enjeux de la réforme de l'ÉNA, qui dépassent le seul rapprochement avec l'INET, nous renvoyons à nouveau à notre mémoire de master, notamment chapitre 4, pp. 99-133.

41. Entretien, cabinet du premier ministre, le 7 juin 2007.

42. Gervais (Julie), *La réforme des cadres de l'action publique ou la fabrique d'un « nouveau » corps des Ponts et chaussées. Impératifs managériaux, logiques administratives et stratégies corporatistes (fin du XX<sup>e</sup> siècle)*, Thèse en science politique, Université Lumière Lyon II, Institut d'études politiques de Lyon, 2007, pp. 145-231.

années à la fois par les cadres politiques et les administrateurs territoriaux »<sup>43</sup>. La mobilisation de l'Association des dirigeants territoriaux et anciens de l'INET (ADT-INET) et de l'Association des administrateurs territoriaux de France est immédiate. Le jour même l'Association des administrateurs territoriaux de France diffuse un communiqué où elle « s'étonne d'une telle proposition visant à faire passer sous la coupe de l'État la formation des hauts fonctionnaires territoriaux », alors que le ministre « s'était engagé à ce que les voies d'un rapprochement préservent la spécificité de la fonction publique territoriale », et affirme « désapprouver avec force une telle décision unilatérale de l'État »<sup>44</sup>. La disparition de la formule initiale dans les interventions du ministre au profit d'une expression plus consensuelle insistant sur « la mobilisation et la conjugaison des temps de formation de l'INET et de l'ÉNA »<sup>45</sup>, sous la forme d'une « convention organisant un parcours commun de formation »<sup>46</sup> contribue à éloigner le spectre de l'annexion. Les prérogatives de l'INET sur les processus de recrutement et de sortie des administrateurs territoriaux sont rapidement confortées. Cependant, la méfiance perdure de manière latente tout au long de l'année 2004. Elle est en outre entretenue par l'asymétrie flagrante entre les deux institutions en termes de ressources financières et de renom. Face à l'ÉNA, institution prestigieuse, sexagénaire, aux moyens matériels et humains que certains interviewés à l'INET ont qualifiés de « prodigieux », le jeune Institut de formation des administrateurs territoriaux ne peut guère rivaliser. Contrairement à l'ÉNA, qui dispose d'un large réseau de soutiens institutionnels au sein de la haute administration française<sup>47</sup>, le statut de l'INET est de surcroît plus incertain dans son environnement immédiat et au sein même du monde territorial. En effet, la querelle est encore vivace, qui oppose les jeunes administrateurs issus de l'INET porteurs du modèle de la grande école aux élus et fonctionnaires aujourd'hui intégrés dans le cadre d'emploi des administrateurs territoriaux, mais issus de l'ancien système d'accès aux postes de direction des collectivités par la promotion interne<sup>48</sup>. Dans ces conditions, les défenseurs de l'INET voient souvent dans les tentatives de collaboration avec l'ÉNA le danger d'une remise en cause de l'autonomie, et à terme de l'existence même de l'INET :

« L'idée d'une coopération entre le Centre national de la fonction publique territoriale et l'ÉNA pour la formation des administrateurs territoriaux est dans l'air des hauts fonctionnaires de l'État du ministère de l'intérieur depuis des années [...] Il ne se passe pas une minute sans qu'on nous dise qu'un rapprochement est évident, et que très logiquement il faudrait que les hauts fonctionnaires territoriaux soient formés à l'ÉNA »<sup>49</sup>.

Jusqu'alors, les tentatives collaborations entre les deux établissements étaient d'ailleurs restées modestes. Par exemple, le projet de construction d'un bâtiment pour

43. Entretien, AATF, le 16 juillet 2007.

44. AATF, « L'Association des administrateurs territoriaux de France (AATF) réagit aux propositions sur la réforme de l'ÉNA. », communiqué du 22 octobre 2003, archives AATF, disponible sur <http://www.administrateurs-territoriaux.asso.fr>

45. Réponse du ministre à la question du député André Schneider lors du débat du 23 octobre 2003 à l'Assemblée nationale, n° 852, en ligne sur le site de l'Assemblée nationale : <http://questions.assemblee-nationale.fr/q12/12-852QG.htm>

46. Déclaration du ministre à l'Assemblée nationale lors de la présentation de la réforme. Assemblée nationale, compte-rendu analytique officiel, session ordinaire de 2003-2004 – 13<sup>e</sup> jour de séance, 32<sup>e</sup> séance, 2<sup>e</sup> séance du jeudi 23 octobre 2003, Présidence de M. Jean le Garrec ; disponible en ligne : <http://www.assemblee-nationale.fr/12/cra/2003-2004/032.asp>

47. Notamment à travers le réseau des coordonnateurs d'enseignement et la Présidence du Conseil d'Administration assurée par le Vice-président du Conseil d'État. Cf. Natacha Gally, *mémoire cité*, 2007.

48. Roubieu (Olivier), *thèse citée*, 1999, pp. 108-148.

49. Entretien, CNFPT, le 23 mai 2007.

l'INET à proximité immédiate de l'ÉNA à Strasbourg, dans une logique de partage des ressources (centre de documentation, salles de cours, installations diverses), s'est-elle soldé par un échec. De même si des initiatives de collaborations pédagogiques, d'abord réalisées de manière très ponctuelles, ont fait l'objet d'une convention entre les deux écoles adoptée en décembre 1999, elles n'ont connu qu'une application limitée<sup>50</sup>.

Les mois qui suivent l'annonce des orientations par le ministre en octobre 2003 donnent lieu à la mise en place de stratégies de non collaboration de la part des deux écoles, qui s'illustrent dans le (dys)fonctionnement du groupe de travail « Territoires »<sup>51</sup>, installé pour élaborer le « module » qui constituera la période de formation commune aux deux établissements. Présidé par le Directeur général des collectivités locales (DGCL), le groupe de travail est réuni seulement trois fois à Paris et chacune des deux institutions semble avant tout chercher à préserver la singularité de son modèle de formation<sup>52</sup>. Les discussions sur le déroulement des stages cristallisent cette opposition. En effet, le stage du module « territoire » présenté à la deuxième réunion correspond largement à la logique de formation en vigueur à l'INET qui privilégie les stages courts d'observation<sup>53</sup>. Il se démarque ainsi très nettement des autres stages en vigueur à l'ÉNA qui reposent avant tout sur la mise en responsabilité de l'élève, et la transmission de savoir-faire autant que de savoir-être par un maître de stage. Cette « hétérodoxie » n'échappe pas à la direction de l'École<sup>54</sup>, et est supprimée lors de la dernière réunion du 28 octobre 2003, après que la direction des stages a réaffirmé avec force les principes du stage ÉNA « en responsabilité » en les présentant comme un « cahier des charges », suggérant ainsi avec force qu'aucune concession ne sera faite par l'École sur ce point. Dès lors, chacun semble camper sur ses positions. Le rapport du groupe n'est d'ailleurs pas validé par l'INET, dont le directeur n'a pas participé à cette dernière réunion du 28 octobre 2003<sup>55</sup>. À l'automne 2004, les relations entre les deux établissements étant grippées, le président du Centre national de la fonction publique territoriale décide de se séparer du directeur de l'INET, perçu comme un frein à la collaboration. Cette décision suscite une fois de plus l'émotion des administrateurs territoriaux aux « Entretiens territoriaux de Strasbourg » de décembre 2004, et la mobilisation de l'ADT-INET, pour qui « cette décision bafoue les élèves, les stagiaires, le personnel de l'institut et tous ceux qui ont cru et croient dans le projet de l'INET et dans la formation »<sup>56</sup>. À la fin de l'année 2004, dans un climat de rupture entre les administrateurs territoriaux et le projet du Centre national de la fonction publique territoriale, le projet de rapprochement des deux écoles semble donc compromis.

50. La convention adoptée le 8 décembre 1999 par le Conseil d'administration de l'ÉNA porte sur les formations communes aux questions européennes et à l'administration territoriale, ainsi que sur les langues ; source : archives, ÉNA.

51. La refonte de la formation sous la forme de trois modules thématiques a donné lieu à l'installation de trois groupes de travail chargés de faire des propositions sur le contenu et l'organisation de chacun des modules « Europe », « Territoires », et « Gestion et management publics ».

52. Comptes rendus synthétiques des réunions du groupe de travail ; source : archives ÉNA.

53. Le stage proposé initialement est divisé en plusieurs périodes successives qui doivent amener l'élève à changer souvent de poste dans une perspective d'observation du fonctionnement d'une collectivité, à différents niveaux

54. Note du Directeur de l'ÉNA à l'attention du directeur des stages et de la directrice des études, Paris, le 19 octobre 2004 ; source : archives ÉNA.

55. Ne participent à cette réunion aucun membre de l'INET, mais seulement des représentants du Centre national de la fonction publique territoriale et du monde territorial. Compte rendu synthétique, réunion du groupe de travail « module territorial », réforme de la scolarité, 28 octobre 2004, Paris ; source : archives ÉNA.

56. « Lettre de protestation au départ du directeur de l'INET » adressée au Président du Centre national de la fonction publique territoriale par l'ADT-INET, disponible sur [http://www.inet.asso.fr/article.php3?id\\_article=80](http://www.inet.asso.fr/article.php3?id_article=80).

### **De la collaboration contrainte à la formulation d'un compromis *a minima* : la conception du module « Territoires »**

Il semble toutefois impératif, pour le Centre national de la fonction publique territoriale, de réussir à mettre en œuvre un rapprochement entre les deux écoles, afin d'éviter d'avoir à porter la responsabilité d'un échec imputable à la résistance de « la territoriale ». La sclérose du processus de collaboration et la méfiance provoquée chez les administrateurs territoriaux par la démission forcée du directeur de l'INET conduisent le Centre national de la fonction publique territoriale à avoir recours au chef de l'inspection générale dans une perspective de médiation. Personnalité ancrée dans le monde territorial, membre actif au sein de trois associations représentantes des administrateurs territoriaux<sup>57</sup>, le chef de l'inspection générale est reconnu pour son engagement dans la construction de la haute fonction publique territoriale. Son intervention doit permettre, en premier lieu et au sein même du monde territorial, de restaurer la confiance entamée par l'annonce de l'automne entre l'INET et le Centre national de la fonction publique territoriale. La quête d'un consensus le plus large possible passe, comme souvent dans la fonction publique, par la constitution d'une « mission de réflexion » sur le nouveau dispositif de formation des élèves administrateurs. Sa composition témoigne de sa vocation à recueillir les orientations et *in fine* l'assentiment des fonctionnaires territoriaux : sur les dix-neuf membres, on ne dénombre aucun élu local ; en revanche, les principales associations de fonctionnaires y sont de fait représentées<sup>58</sup>, quoi qu'aucun des membres ne soit officiellement mandaté par l'une de ses associations. Au-delà d'une proposition technique sur le rapprochement INET-ÉNA, la lettre de mission signée par André Rossinot et adressée au groupe de travail est élargie aux enjeux de la nouvelle étape de la décentralisation, de la formation continue, des évolutions dues à la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et des évolutions démographiques<sup>59</sup>. Il s'agit de mettre en avant la vision propre des territoriaux sur les évolutions de la formation des hauts fonctionnaires, et non plus seulement d'adapter la formation délivrée par l'INET dans le cadre d'une réforme qui est avant tout celle de l'ÉNA. Sans doute par précaution, aucun nouveau directeur ne sera nommé à la tête de l'INET avant l'été 2005, laissant le champ libre aux travaux de l'inspection générale du Centre national de la fonction publique territoriale. En permettant l'élaboration d'une vision spécifiquement territoriale des évolutions à engager, l'installation du groupe de travail a vocation à ramener les administrateurs territoriaux vers la collaboration.

L'organisation et le contenu de ce module « Territoires » sont finalement le fruit d'une solution de compromis entre les deux modèles de formation, qui permet aux territoriaux de conserver les spécificités les plus structurantes de la scolarité à des « inétiens ». Par exemple, la scolarité des élèves administrateurs de l'INET a été décalée dans l'année afin de permettre aux élèves de suivre une première période de formation à l'INET avant de

57. AATF, ADT-INET et Association nationale des directeurs généraux et des directeurs généraux adjoints des régions et des départements (ANDGDGARD).

58. Y participent notamment la présidente de l'ADT-INET, le président de l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF), un membre du conseil d'administration de l'ADGDGARD, un membre du conseil d'administration de l'Association des administrateurs territoriaux de France, un président délégué du syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales (SNDGCT).

59. Lettre de mission adressée par le Président du Centre national de la fonction publique territoriale au chef de l'Inspection générale le 2 février 2005, annexée au rapport du groupe de travail intitulé *Proposition d'adaptation du dispositif de formation des élèves administrateurs territoriaux*, remis par le groupe de travail le 7 novembre 2005 ; source : archives privées.

commencer le module organisé conjointement avec l'ÉNA<sup>60</sup>. Afin d'éviter que les élèves administrateurs ne commencent leur formation à l'ÉNA, le début de la scolarité de la promotion 2006 de l'INET est avancé au mois de mai. En outre, les éléments pédagogiques revendiqués comme caractéristiques de la formation au « métier » d'administrateur territorial sont conservés en dehors du module « Territoires ». Le principe de formation individualisée, qui se traduit notamment par le libre choix des étudiants parmi les formations proposées, ou encore par le choix des lieux de stage demeure au cours de la formation INET. Inversement, peu d'éléments pédagogiques caractéristiques du modèle de l'INET sont transférés aux élèves de l'ÉNA à travers le module « Territoires ». Ainsi, les matières qui relèvent de l'administration territoriale, comme la gestion financière des collectivités ou la sécurité juridique sont seulement suivies par les élèves administrateurs. Enfin, si l'exercice de « projet collectif », qui met les étudiants en situation de répondre à un appel d'offre formulé par une collectivité territoriale sur un sujet donné et qui constitue une des « marque de fabrique » de l'INET, est introduit dans le module, il fait l'objet, nous y reviendrons, d'un investissement limité par les élèves de l'ÉNA en raison notamment de son caractère « non classant ».

Le partenariat des deux établissements, officialisé le 9 mars 2006 par une déclaration commune du ministre de la fonction publique, du ministre délégué aux collectivités territoriales et du président du Centre national de la fonction publique territoriale, et par une convention signée par le président du Centre national de la fonction publique territoriale et le directeur de l'ÉNA, demeure en pratique limité. La collaboration se développe essentiellement au travers des enseignements communs, dispensés durant trois semaines en septembre et sept semaines en mars et avril, ce qui correspond à moins d'un tiers de la scolarité des énarques et moins de la moitié de la formation des administrateurs territoriaux. Pendant cette période, les enseignements dispensés aux élèves des deux établissements réunis sont chaque fois assurés en binômes par un représentant de « l'État » et un représentant de « la territoriale ». Elle doit également se matérialiser pendant la période de stage, où les élèves des deux écoles affectés sur un même territoire sont censés collaborer à l'écriture commune d'un rapport sur un thème donné. Les spécificités conservées de chacun des deux établissements, relatives notamment aux logiques différenciées d'affectation, constituent cependant des obstacles importants à la mise en œuvre concrète des objectifs théoriquement assignés au module « Territoires ».

### **Contenu et finalités différenciées des logiques de formation : la puissance des mécanismes de reproduction institutionnelle**

La conservation de logiques de sortie différentes propres à deux systèmes opposés de « marché du travail » pèse lourdement sur la collaboration des élèves des deux établissements. Ainsi, pour les élèves de l'INET inscrits à leur sortie sur une liste d'aptitude qui leur donne accès au marché du travail territorial, le stage dit « de professionnalisation »,

60. En effet, celui-ci devant s'étendre de septembre à avril pour les énarques, et ces dates ayant déjà été arrêtées dans le cadre de la conception de la nouvelle scolarité modulaire de l'ÉNA au cours de l'année 2004, le module « Territoires » intervenait au commencement de la formation des administrateurs territoriaux à l'INET, qui se déroulait traditionnellement sur dix-huit mois du mois de septembre de l'année n, au mois de février de l'année n+2. Parallèlement à ce processus de rapprochement entre l'ÉNA et l'INET, se déroule en effet, au cours des années 2004 et 2005, un processus plus général de réorganisation de l'ensemble de la scolarité à l'ÉNA. Le principe adopté pour la nouvelle formation est celui de l'alternance entre périodes d'études et périodes de stages au sein de « modules » thématiques successifs respectivement intitulés « Europe », « Territoires » et « Gestion et management publics ».

effectué en collectivité, représente une précieuse occasion de s'engager dans un processus de recherche d'emploi, grâce aux réseaux constitués sur le terrain. Par conséquent, ce stage, qui doit impérativement se dérouler en toute fin de scolarité dans une perspective d'insertion progressive sur le marché de l'emploi local, n'a pas été intégré au « module territorial ». Les élèves de l'INET suivent pendant le module un stage thématique d'une durée de cinq semaines, et consacrent les dix semaines suivantes à la réalisation du « projet collectif »<sup>61</sup>, pendant que pour les élèves de l'ÉNA le stage « territorial » demeure un stage long – cinq mois – généralement effectué en préfecture. En pratique, l'objectif initial de collaboration sur le terrain des élèves de l'INET placés en collectivité avec les élèves de l'ÉNA en préfecture est donc réduit à la période courte du stage thématique. Comme le mentionne le rapport rendu à la fin de la scolarité par la délégation des élèves de la promotion Aristide Briand (2006-2008) : « La différence forte entre les logiques des deux formations a entravé le bon fonctionnement des modalités pédagogiques de coopération entre les élèves des deux écoles. Ainsi, pour le travail en groupe sur l'accès à la santé, la différence de durée des stages (un mois d'un côté, cinq de l'autre), n'a pas permis à la collaboration de fonctionner ». En d'autres termes, alors que le « projet collectif » constitue une partie importante de la scolarité des élèves de l'INET, les énarques ne s'y consacrent que de manière résiduelle, dans la mesure où leur stage occupe la plus grande partie de leur temps pendant les cinq mois sur lesquels il s'étend.

À cet égard, on comprend ce que la décision de ne pas rendre « classant » pour les énarques l'exercice de projet collectif peut avoir eu de crucial dans la conception du module « Territoires ». Elle illustre la résistance du modèle historique de formation porté par l'ÉNA, le stage en préfecture étant un des éléments le plus fortement caractéristique de la logique de formation traditionnelle de l'École. À l'ÉNA, un des objectifs principaux pour les élèves, sur lequel se règlent la plupart des comportements pendant la scolarité, est en effet d'atteindre la meilleure place possible dans le classement de sortie. Cette norme extrêmement puissante du classement final conduit souvent les élèves à envisager leur scolarité en fonction de ce but ultime, et à négliger les enseignements dont l'utilité marginale – au sens économique du terme – est trop faible à cet égard. Un ancien élève résume bien la problématique :

« Cela [le projet collectif] a échoué, très largement, pour une raison assez simple côté ÉNA, c'est que ce n'était pas classant, donc assez vite la motivation pour le faire a été assez faible et puis surtout la collaboration avec l'INET a été dans la plupart des cas, très théorique, parce qu'eux, cela ne leur apportait rien non plus pour leur scolarité. Donc personne n'avait d'incitations micro-économiques pour le faire »<sup>62</sup>.

D'une manière générale, ce qui est « utile » pour les élèves de l'ÉNA, ne l'est pas forcément pour les élèves administrateurs, et inversement :

« En général cela répondait soit à leurs attentes, soit aux nôtres. Pourquoi ? Déjà cela venait à différents moments de la scolarité. Mais surtout eux ils n'ont pas de classement, donc les conférences qui chez nous étaient tournées vers la préparation d'épreuves de classement, cela ne les intéressait pas, ce qu'on peut comprendre. Inversement, à la fin du module territoire, on avait des choses assez techniques sur les finances locales. Eux comprenaient très bien parce qu'ils avaient fait cela dans leur stage, mais nous on n'y

61. Le projet collectif est un outil pédagogique propre à l'INET, qui consiste, pour les élèves, à répondre à une commande précise d'une collectivité, sur une « problématique réelle ». Par petits groupes, les élèves sont alors mis en situation d'activité professionnelle, de la phase d'analyse de la demande à celle de l'aide à la décision auprès des élus.

62. Entretien, Promotion Briand, le 3 novembre 2008.

comprenait vraiment rien. Donc il y avait vraiment une difficulté à trouver quelque chose qui les intéresse et qui nous intéresse »<sup>63</sup>.

Malgré les discours politiques sur les nécessaires échanges d'expérience entre des acteurs qui seront amenés, plus tard dans leurs carrières, à collaborer sur le terrain, les deux modèles de formation des cadres supérieurs de l'État et des collectivités territoriales coexistent au sein du module « Territoire », mais demeurent largement étanches l'un à l'autre.

En outre, certains types d'exercices réalisés conjointement par les élèves de l'ÉNA et l'INET peuvent parfois produire des comportements à l'opposé de la collaboration attendue, notamment en renforçant l'intériorisation des rôles respectifs des participants. À titre d'exemple, l'observation d'un « exercice de simulation »<sup>64</sup> effectué par un groupe d'élèves des deux institutions a révélé la difficulté des élèves à échanger les rôles qu'ils endossent en tant que membre de l'une ou l'autre des fonctions publiques. Poussant la logique institutionnelle à l'extrême, les élèves chargés de simuler la tenue d'une réunion à l'échelon territorial sont tombés dans le travers fréquemment observé lors de ces exercices de « jeu de rôles » : en demeurant fixés sur des positions institutionnelles théoriques très strictes, ils ont conduit la réunion dans une impasse. À la fin du temps imparti, aucun des objectifs de la réunion n'a en effet été atteint et les priorités du futur contrat n'ont pas été établies. Comme l'a fait remarquer l'un des deux intervenants chargés d'animer et de commenter la simulation : il est fréquent que l'on tombe, dans ce genre d'exercice, dans le piège du groupe institutionnel. Ici encore, la logique d'affectation par classement pèse sur les comportements de « conformation » adoptés par les élèves de l'ÉNA.

« Sur un objectif de résolution de problème, il y a deux enjeux : l'objectif de résoudre le problème, mais si l'objectif c'est de se préparer au concours de classement, l'élève va chercher ce qui est valorisé et ce qu'il faut réussir dans l'examen, c'est-à-dire bien souvent être au clair sur la structure de l'État, le rôle du préfet, par exemple. Et donc on va aboutir finalement à ce que le préfet tienne bien son rôle, plus qu'à l'objectif de résolution du problème. C'est plus qu'anecdotique ça [...] Nous ce qu'on veut, c'est que les gens puissent travailler ensemble, et qu'ils aient des connaissances sur les cultures et les procédures des autres, et pas qu'ils jouent parfaitement le rôle du préfet ou celui du maire »<sup>65</sup>.

Au-delà des rivalités institutionnelles ayant conduit à la définition du module « Territoires » comme un compromis *a minima*, la collaboration des élèves des deux établissements une fois le module mis en place est rendue d'autant plus difficile que les finalités ultimes de chacune des formations demeurent fortement hétérogènes. Orientées par des logiques d'affectation différentes – une affectation par classement d'une part, un marché du travail interne ouvert d'autre part – les formations dispensées par les deux établissements requièrent des élèves des comportements radicalement différents. Le « succès » trouve ainsi, à l'ÉNA et à l'INET, des définitions différentes, qui sont souvent incompatibles entre elles. Dans ces conditions, au sein du module « Territoires », les logiques de formation des deux établissements apparaissent bien davantage juxtaposées que fondues.

63. *Ibid.*

64. Observation réalisée lors d'une séance de simulation réunissant les élèves de l'ÉNA et de l'INET, le 11 mars 2008, au cours d'un séjour à l'ÉNA à Strasbourg. Nous remercions ici les intervenants responsables de l'animation de cette séance, qui ont accepté notre présence dans leur salle de classe.

65. Entretien, INET, 14/06/07.

L'échec du projet d'École inter-fonctions publiques soutenu par certains membres du premier gouvernement de Jean-Pierre Raffarin témoigne du poids de la relation historique de concurrence asymétrique entre les deux institutions que sont l'ÉNA et l'INET. L'annonce du ministre le 22 octobre 2003, au travers l'ambiguïté de sa formulation, reflète les velléités d'absorption de l'institut par la direction de l'ÉNA, dans une perspective de consolidation de l'institution, menacée notamment par les orientations proposées dans le rapport de la commission de Silguy. La résistance des administrateurs territoriaux à ce projet permet d'obtenir la garantie du respect de l'intégrité de l'INET et de ses prérogatives sur le recrutement et l'affectation des élèves administrateurs. Dès lors, la logique de formation apparaît comme le seul terrain d'entente possible, étant donné la solidité des arrangements institutionnels existants. Néanmoins, les différentes logiques institutionnelles d'affectation en vigueur dans chacun des deux établissements constituent une limite certaine du rapprochement des formations, dont l'issue et les finalités demeurent fondamentalement différentes, entretiennent la distinction entre les élèves des deux écoles. La puissance des mécanismes de reproduction institutionnelle empêche donc à ce stade de parler de l'appariement des deux institutions, qui continuent de refléter des modèles hétérogènes de formation des cadres de l'action publique alimentant deux types de marché du travail différents. Si au terme de ce « moment territorial » constitué par l'arrivée au pouvoir d'une « coalition décentralisatrice », aucun des deux « modèles » institutionnels ne semble dans l'immédiat l'emporter sur son concurrent, la collaboration entre les deux établissements peut cependant être repensée à la lumière des réformes en cours de la fonction publique. La réforme de l'ÉNA lancée en 2002 semble en effet constituer une étape importante dans la remise en cause des modes traditionnels de gestion de ce qu'il est désormais convenu d'appeler, dans au ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, « l'encadrement supérieur de l'État ». La suppression des classements à la sortie des écoles de fonctionnaires au profit de listes d'aptitudes, récemment appelée de ses vœux par le Président de la République Nicolas Sarkozy <sup>66</sup>, témoigne de la prégnance du modèle territorial d'emploi public dans les réformes de la haute fonction publique d'État. Les conséquences de la mise en place d'une nouvelle procédure d'affectation à la sortie de l'ÉNA <sup>67</sup> restent à étudier afin d'évaluer l'ampleur du changement induit sur le fonctionnement du marché du travail des énarques et on peut d'ores et déjà souligner le biais que continuera vraisemblablement d'y constituer la hiérarchie des différentes administrations employeurs et le maintien de l'accès direct aux grands corps. Le rapprochement des trois fonctions publiques n'en demeure pas moins un horizon politique revendiqué <sup>68</sup>. À cet égard, on peut s'interroger sur l'univers des possibles ouvert par la proposition de loi sur la liberté de recrutement par les collectivités territoriales, qui prévoit le maintien du statut uniquement pour les fonctions « régaliennes » que remplissent les collectivités <sup>69</sup>.

66. Dans ses Vœux aux corps constitués prononcés à Lille le 11 janvier 2008, le président de la République avait exprimé le souhait de supprimer « les classements de sortie des écoles de fonctionnaires », et de créer dans la haute fonction publique d'État « un véritable marché de l'emploi public où les affectations ne dépendront plus d'une gestion centralisée et désincarnée des corps, mais d'un libre choix par celui qui recrute et par celui qui candidate » ; document disponible sur le site de l'Élysée : <http://www.elysee.fr>

67. Communication en Conseil des ministres du 25 mars 2009 ; communiqué de presse disponible sur le site du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique : <http://www.budget.gouv.fr>

68. Vœux de M. le Président de la République française aux corps constitués et aux agents de la Fonction Publique, prononcés à Lille, vendredi 11 janvier 2008, p. 6.

69. « Proposition de loi instituant la liberté de recrutement par les collectivités territoriales », enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 21 janvier 2009, n° 1393.