

Réseau et enjeu corporatiste dans la fonction publique

Le cas de l'ADT-INET

Boris PETROFF, trésorier de l'ADT-INET

Claude SORET-VIROLLE, vice-présidente de l'ADT-INET

Bruno PAULMIER, vice-président de l'ADT-INET

Laurence MALHERBE, présidente de l'ADT-INET

L'Association des dirigeants territoriaux et anciens de l'Institut national des études territoriales (ADT-INET) est l'association des anciens élèves des cycles professionnels de l'INET, et plus particulièrement du cycle supérieur de management. Elle est composée de dirigeants territoriaux, directeurs généraux, directeurs généraux adjoints, cadres de direction de collectivités territoriales, issus de toutes les filières et cadres d'emplois de la fonction publique territoriale (FPT). Son objet est de promouvoir les formations et les pratiques managériales des dirigeants territoriaux, de faciliter la diffusion d'informations auprès de ses membres et de développer les réseaux professionnels de la FPT. Avec une finalité commune : offrir le meilleur service public local à tous.

La genèse de l'association

Créée dans les années 1980, aux balbutiements de la notion de management dans les organisations publiques, l'association a toujours constitué un espace d'anticipation, d'innovation et de réflexion sur l'action publique locale et s'est attachée à ce que l'offre de formation des cadres dirigeants des collectivités territoriales réponde aux exigences du moment et permette de penser l'avenir. L'ADT-INET est, avant toute chose, un réseau dont les ramifications sont nombreuses (plus de 1 000 cadres intégrés à ce réseau) et qui pourtant joue le paradoxe de refuser la culture corporatiste du réseau.

Les modules proposés par le cycle supérieur de management (CSM) et le cycle de formation des directeurs généraux de services (400 heures/an) font converger la réflexion des participants sur les questions managériales et de politiques publiques. Les promotions sont constituées d'une vingtaine de personnes, issues de filières et de cadres d'emploi variés. Les pompiers

peuvent y côtoyer des conservateurs territoriaux des bibliothèques mais la filière administrative représente tout de même la plus grande partie des effectifs.

De retour en poste, le vertige est double : remise en cause et solitude. Remise en cause car la prise de recul par rapport à l'environnement professionnel quotidien conduit à revisiter les pratiques, les postures et le sens à donner au pilotage des politiques publiques. Solitude ensuite car il n'est plus question d'échanges quotidiens avec des pairs. Seul au front, il importe de piloter le vaisseau amiral dans le strict respect du pouvoir politique. L'urgence s'imposait donc : celle du réseau. Déjà plus ou moins constitué lors du parcours professionnel, des proximités géographiques, la nécessité d'une institutionnalisation plus pérenne s'est fait jour. C'est de cette nécessité qu'est née l'ADT-INET.

Contemporaine du statut de la fonction publique territoriale datant de 1981, cette association a ainsi pris naissance à Fontainebleau dans ce qui était alors l'école d'excellence de cette fonction publique naissante : le cycle supérieur de management auquel n'accédaient, par cooptation, que les cadres les plus éminents de la fonction publique territoriale : directeurs généraux de services et directeurs généraux de services techniques des grandes villes de France.

Le grade d'administrateur territorial

Le grade d'administrateur territorial n'existait pas, il a été créé en 1987 ; les régions venaient juste de naître et ne disposaient pas encore de personnels, les départements restaient sous la mainmise des énarques, la coopération intercommunale n'était faite que de syndicats intercommunaux et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) n'était qu'un centre de formation des personnels communaux (CFPC). Conscients d'être une certaine élite de la FPT, les premiers cadres sortis de cette école de Fontainebleau, confrontés à l'explosion des demandes des habitants auprès de leurs maires, eurent cette idée géniale et originale de se constituer en association des anciens élèves de l'Institut des hautes études territoriales (IHET).

Les anciens de l'IHET... anciens d'un institut... qui n'existait pas ! En effet, l'originalité et le génie des initiateurs de cette association (parmi lesquels Jacques Marsaud, alors directeur général de Saint-Denis, Gérard Martin, directeur général des services techniques de Nice, Hugues Clepkens, directeur général de Tours, Jean-Michel Chapet, directeur général de Bobigny, René Allart, directeur général de Reims et quelques autres) furent de créer une association d'anciens d'un institut qui n'était qu'un vœu, un espoir, une revendication.

Pendant plus de dix ans, des années particulièrement riches pour cette FPT qui se dessinait et prenait doucement corps, de réformes statutaires en actes de décentralisation, les anciens de l'IHET n'ont cessé d'agglomérer tous les nouveaux cadres formés au management à Fontainebleau (dans les locaux même de l'école de commerce INSEAD) en exigeant des autorités nationales (et à commencer du tout nouveau CNFPT qui succédait au CFPC) la création en un lieu unique d'un institut chargé :

- de la formation initiale des lauréats des nouveaux concours d'accès aux grades de cadres A + de la FPT nouvellement créés (filières administrative, technique, sociale, culturelle...);
- de la formation continue au management des cadres déjà en responsabilité;
- de la recherche et des liens avec le monde universitaire;
- de recenser et mettre à disposition des cadres de direction générale une documentation spécialisée.

En 1987, à l'heure du premier concours d'administrateur territorial, déjà 10 promotions d'une trentaine de cadres chacune étaient sorties de Fontainebleau. Cette année-là se tint à Québec un colloque international du management public: un groupe de 40 anciens élèves du CSM, tous membres de cette association des anciens de l'IHET, put, grâce à une prise en charge intégrale par le CNFPT, représenter notre pays et passer ainsi dix jours outre-Atlantique à débattre démocratie locale, management communal, politiques publiques... Le réseau prenait corps et surtout prenait pignon sur rue.

Pour l'essentiel, ces cadres territoriaux étaient des enfants du baby-boom, bien formés à l'université et nourris des grands rêves de mai 1968. Ils avaient choisi la commune pour servir le public. Leurs opinions divergeaient sur presque tout sauf sur la prééminence des citoyens et la prescience d'un monde de plus en plus compliqué, tant il y avait à faire: les Français sollicitaient leurs élus locaux pour bénéficier des services nouveaux auxquels légitimement ils aspiraient.

C'était tout à la fois les prémices d'un urbanisme raisonné, la lente pénétration de l'informatique de gestion, l'explosion des maisons des jeunes et de la culture, les maillages autoroutiers, l'exode rural et la concentration urbaine qui en découlait, le développement du téléphone pour tous, la délocalisation culturelle et... les premières inquiétudes sur le poids de la fiscalité locale.

La FPT a fêté son trentième anniversaire en 2014, mais elle ne s'est pas faite en un jour: il y eut bien des décrets pour mettre en œuvre la loi fondatrice d'Anicet Le Pors, et donc des négociations, des débats dans les couloirs ministériels, des consultations plus ou moins officieuses.

Les anciens de l'IHET (et donc de l'ADT-INET) y ont pesé de tout leur poids, aux côtés notamment du Syndicat national des directeurs généraux, de l'Association des ingénieurs des villes de France, et d'une multitude de petites associations très spécialisées (les médecins, les directeurs de développement local, les bibliothécaires, les dessinateurs, etc.)

Une association non corporatiste

La principale originalité de son action fut, en droite ligne de sa spécificité d'association non corporatiste, de susciter la création d'une conférence des associations du cadre A, autour d'une idée d'autant plus forte que simple : il ne fallait pas arriver devant les cabinets ministériels en ordre dispersé mais au contraire faire corps, quitte à laver auparavant son linge sale en famille. Constituer ainsi un réseau de réseaux était une manière de développer une culture de réseau tout en refusant les travers égocentrés : le réseau devenait moyen et non but.

La conférence du cadre A a vécu tout le temps de cette construction statutaire et perdue indirectement grâce au CNFPT qui n'a jamais cessé de la réunir et la consulter. Durant toutes ces années de luttes statutaires, où il était mieux perçu de ses adhérents de défendre leurs intérêts économiques (voire corporatistes : par exemple un régime indemnitaire de la filière administrative revalorisée par rapport à celui de la filière technique...) plutôt que ceux du service public local, l'IHET (ou ADT-INET) n'eut de cesse de mettre en avant sa revendication initiale de la création d'un institut national et de défendre le cycle supérieur de management. L'association obtint pourtant gain de cause lorsque l'ancien ministre de la fonction publique devenu président du CNFPT, Jean-Pierre Soisson, décida, après avoir décentralisé l'ENA à Strasbourg, de faire de même pour la FPT et c'est ainsi que naquit l'Institut national des études territoriales (INET).

Ainsi, dans les mêmes locaux, étaient formés les jeunes administrateurs territoriaux, fraîchement issus du concours, et leurs collègues, plus experts, qui suivaient le cycle supérieur de management. Un centre de documentation et de recherche était promis... Il manque toujours à l'appel ! Les anciens de l'IHET devinrent les anciens de l'INET, avec cependant deux échecs fondamentaux :

- L'Association des anciens de l'INET n'a pas su regrouper en son sein les élèves administrateurs, formés pourtant dans les mêmes locaux, mais plus intéressés à créer un grand corps (des administrateurs territoriaux) fatalement refermé sur lui-même. Et il existe aujourd'hui, aux côtés de l'Association des anciens de l'INET, une Association des administrateurs territoriaux pour l'essentiel constituée et animée par des anciens élèves (administrateurs) de l'INET.

- Le CNFPT n'a jamais voulu (ou pu) considérer cette association comme partie prenante de l'Institut et lui donner les moyens logistiques de se développer. En cause, le refus des organisations syndicales (qui codirigent le CNFPT avec le collège des élus) de voir des structures associatives disposer de droits, même partiels, sur la gestion de l'établissement.

L'Association des anciens de l'INET a cependant continué de fédérer les anciens stagiaires du CSM avec toujours cette même mission : permettre à ses membres d'être plus efficaces, plus innovants, pour imaginer et mettre en œuvre le meilleur service public local. Ainsi dans la pratique, l'ADT-INET :

- produit des articles de synthèse sur le management territorial et la sociologie des organisations¹ ;
- relaie des articles sur ces sujets empruntés à toutes les sphères privées ou publiques pour enrichir les approches ;
- organise des séminaires en partenariat avec l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines ou les associations professionnelles ;
- tente d'œuvrer auprès de l'INET pour orienter les dispositifs de formation continue en fonction de besoins des cadres dirigeants.

Pour cela, l'association est à l'écoute de ses membres et d'un environnement en pleine mutation.

.....

1. Les articles sont consultables sur le site de l'ADT-INET : www.adtinet.fr.