

LISTE DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL

M. Bernard DREYFUS	Directeur Général des Services du Conseil Général de Seine Maritime
M. René BEAUPOIL	Secrétaire Général de la Mairie de Saint-Etienne
M. Charles-Eric LEMAIGNEN	Directeur Général des services du Conseil Régional du Centre
M. Jacques MARSAUD	Secrétaire Général de la Mairie de Saint -Denis
M. Gérard MARTIN	Directeur Général de l'Environnement à la Mairie de Nice
M. Bernard ODE	Directeur Général Adjoint du Département de l'Hérault, Directeur de la Solidarité Départe- mentale au département de l'Hérault.
M. Patrick PREVOST Géné-	Membre du Bureau National du Syndicat Natio- nal des Secrétaires Généraux et Directeurs raux des Collectivités Territoriales
M. Charles ROSCHITZ	Responsable de l'Ingénierie et des FIA au C.N.F.P.T
M. Alain VIEUXLOUP	Directeur Général des services du Conseil Général de l'Aisne

LISTE DES PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES

M. Jacques SORIA	Médecin - Directeur GPS Conseil
M. Joël BOSCHER	Secrétaire Général de la Mairie d'Orléans
Mme Marine DORNE-CORRAZE	Directeur du Centre de Gestion de la Petite Couronne
M. François CORNEVIN	Directeur FC Conseil
Mme Claire CORNET	Directeur du Centre de Gestion de la Grande Couronne
M. Yves COLMOU	Directeur associé Progress
Mme Danièle FOURDAN	Directeur des Ressources Humaines de la Mairie de Rennes
M. Jean-Claude THOENIG	Directeur de Recherches au CNRS
M. Marc ABADIE	Inspecteur à l'Inspection Générale de l'Administration
M. Marcel POCHARD	Directeur Général de l'Administration et de la Fonction Publique
M. Philippe De FURSAC	Directeur Hommes et Entreprises
Mme Michèle CYNA	Directeur de la Formation Continue Ecole des Ponts et Chaussées
M. Hugues SIBILLE	Président Ten Conseil
M. Jacques BOURDON	Professeur d'Université, ancien Directeur de l'Institut d'Etudes Politiques d'Aix en Provence
M. Philippe LAURENT	Philippe Laurent Consultant
M. Pierre-René LEMAS	Directeur Habitat et Construction au Ministère de l'Équipement, ancien DGCL
M. Bruno REMOND	Conseiller Maître à la Cour des Comptes
M. Gilbert HAFFNER	Directeur de l'ENSPTT
M. le Colonel FEYZEAU	Directeur de l'INESC

Sommaire

Pages

Avertissement général

Introduction générale

1

De quelques rappels :

a) la formation initiale

2

b) la formation continue

3

c) la formation adaptation à l'emploi

4

I. Les enjeux et le contenu de la formation des cadres supérieurs de la fonction publique territoriale

A/ Quels objectifs pour l'institut ?

8

- une liste de préalables

10

- l' évocation du système militaire

11

- la difficulté de quantification

12

B/ Le contenu

- A propos de l'évaluation de la formation continue dans la fonction publique d'Etat	12
- L'importance des "fondamentaux"	17

.../...

Pages

II. Les outils à mettre en oeuvre	20
- Doubler ou tripler les capacités existantes ?	
A/ Retour sur le bilan diagnostic du centre supérieur de Fontainebleau	21
I. Une véritable équipe pédagogique pour encadrer au moins quatre types de formation	22
II. Une formation basée sur l'alternance, la notion de tutorat	24
III. Un comité scientifique et pédagogique	24
IV. Une évaluation systématique	25
V. Contractualisation avec l'Etat	26
VI. Notation et sélection des candidats	28
B/ Les outils nécessitent trois conditions de réussite	28
1. Des modifications réglementaires	29
2. Doter l'institut d'un "statut" stable	31
3. Poser la question de l'hôtellerie	32

III. L'institut de Strasbourg - Pôles pluridisciplinaires 34

- A) Un pôle de ressources et un pôle de recherche 35
- B) Un pôle de rencontre des diverses fonctions publiques 37
- C) Un pôle de formation "extériorisé" 39
- D) Un pôle de bilans de compétences 41

Conclusion 43

AVERTISSEMENT GÉNÉRAL

Jean-Pierre SOISSON, Président du CNFPT a annoncé le 4 Octobre 1996 au Congrès de l'Association des Administrateurs Territoriaux à Bordeaux le principe de la constitution d'une commission en charge de réfléchir à l'avenir de l'institut des études supérieures de la fonction publique territoriale transféré de Fontainebleau à Strasbourg.

Cette commission n'a pu toutefois être réellement constituée que début novembre et n'a pu débiter son travail d'audition qu'à la mi novembre.

Cette commission est composée de hauts fonctionnaires territoriaux présentant à la fois la caractéristique d'être :

- a) détachés sur des emplois fonctionnels,
- b) de gros employeurs potentiels de cadres supérieurs tant administrateurs qu'ingénieurs en chef, médecins en chef, conservateurs de bibliothèque, conservateurs du patrimoine ou

encore officiers supérieurs de sapeurs pompiers,

c) en charge de responsabilités diverses dans le domaine de la promotion et de la défense des métiers de la fonction publique territoriale

d) intéressés à un titre ou à un autre par la formation initiale et continue dans le domaine des collectivités locales (anciens élèves de Fontainebleau, chargés d'enseignement supérieur dans divers instituts ou universités ...).

Toutefois, il est à noter que, compte tenu notamment des délais de travail très resserrés, toutes les personnes contactées n'ont pu participer soit à l'ensemble des travaux, soit à quelques séances d'audition.

Le Président de la commission tient à regretter la transmission parfois tardive de certains documents et, ou, informations, mais également à remercier toutes celles et ceux qui lui ont spontanément apporté leur concours.

C'est ainsi qu'en dehors des séances d'audition, il a pu rencontrer, à leur demande, d'anciens hauts responsables de l'école de Fontainebleau, des responsables de musées nationaux ou bibliothèques importantes ou encore de nombreux professeurs de l'enseignement supérieur ou directeurs de centres de formation.

C'est donc un travail important d'auditions, de confrontations d'idées qui a été mené dans un délai de quelques six semaines. La commission est parfaitement consciente de n'avoir pu auditionner tous ceux qui auraient mérité de l'être,

mais elle croit aussi pouvoir affirmer également que la

grande diversité des auditions réalisées et surtout leur très haut niveau qualitatif permettent de remettre un document à la fois riche et synthétique au Président du C.N.F.P.T dont elle tient à remercier les collaborateurs qui s'y sont associés.

Enfin, les membres de la commission tiennent à affirmer qu'il n'a été pour eux à aucun moment question de porter un jugement sur le choix de Strasbourg, le considérant comme acquis et irréversible tout en étant conscients que la proximité, et de l'ENA, et du Centre Européen doivent être d'éventuels facteurs de complémentarité et pour le moins de stimulants,

de même, il n'a pas été question de porter un jugement sur l'institut de Fontainebleau lui reconnaissant un acquis dans le domaine de la formation au management et une véritable force de réseau.

L'ambition de la commission a donc été de tracer des perspectives afin que , dans l'intérêt de tous (et pas seulement des A+), l'institut de Strasbourg puisse démarrer, et sur les acquis de celui de Fontainebleau et sur les propositions résultant des modifications législatives et des propositions nouvelles faites par le groupe au Président du CNFPT.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

"Formation initiale et formation continue sont-elles forcément dissociées ?"

_____ L'intitulé de cette introduction générale a donné lieu, au sein de la commission, à un vrai débat.

Tous conviennent qu'une fonction publique de qualité doit s'appuyer à la fois sur une formation initiale de haut niveau ainsi que sur une formation continue adaptée aux évolutions rapides de l'ensemble des métiers de direction

- donc souple, percutante ou ramassée sur des périodes "intenses"

- mais permettant également l'adaptation à de nouvelles fonctions de responsabilités dans le déroulement d'une carrière territoriale.

Quelques membres de la commission estiment que poser ainsi la question relève d'un faux débat : faux débat notamment parce que à terme ces périodes de formation initiale et continue distinctes seront mieux acceptées mais aussi mieux coordonnées entre elles et que l'évolution des méthodologies et des contenus rendra obligatoire une mise à niveau, une révision générale des connaissances sur les principaux thèmes fondamentaux transversaux à intervalles réguliers (5 à 10 ans).

Ce thème des "fondamentaux" qu'il est nécessaire de maîtriser reviendra souvent dans le contenu de ce rapport.

Quoi qu'il en soit, la haute fonction publique territoriale ne sera crédible :

a) que si l'on limite les promotions "sociales" sans réelle justification autres qu'internes et suivies de véritables périodes de formation remise à niveau,

b) que si l'on propose un cursus de formation continue de qualité permettant d'être suffisamment reconnu pour être validé (qualifiant).

Un élu - Maire ou Président ou un Secrétaire Général ou Directeur Général doit pouvoir se dire : *"je recrute ou promeus Mme ou M. X car il a suivi telle ou telle formation initiale ou continue et que celle-ci étant de qualité, je sais qu'il connaît les "fondamentaux" nécessaires à l'exercice de cet emploi de direction"*.

1 - La formation initiale des fonctionnaires supérieurs fait suite à un long cursus universitaire consacré par un diplôme, à une préparation intensive pour les candidats internes, ainsi qu'à la réussite aux épreuves d'un concours de haut niveau. **Elle n'a donc pas pour but de consolider des acquis théoriques déjà doublement validés ni de perpétuer une approche abstraite de chaque discipline ;**

elle doit permettre l'adaptation au milieu administratif et la prise de conscience d'un niveau de responsabilités, c'est-à-dire préparer à l'action.

elle poursuit un objectif pratique d'intégration pour développer les aptitudes à occuper successivement des emplois de même niveau mais de nature très diverse dans les services territoriaux ou de l'Etat, ou hospitaliers.

Ce passage de l'abstrait au concret, cette sorte d'initiation au réel, nécessite une unité de direction pédagogique tout au long de

la scolarité et le recours à des intervenants qui soient des praticiens distingués pour leurs capacités à transmettre leurs savoirs et leur expérience.

Puisque la fonction primordiale de cette formation est l'assimilation des caractéristiques essentielles du service public, elle peut et doit comporter quelques modules communs à tous les élèves-fonctionnaires du même niveau , administrateurs, ingénieurs en chef, conservateurs du patrimoine, médecins, etc ...

Enfin et surtout, avec l'aide des Délégations Régionales, il importe de mettre au point un produit de type cycle préparatoire aux concours A+ en synergie avec les autres formations dispensées par l'institut.

Notre groupe n'a pas essentiellement travaillé l'aspect formation initiale qui n'était pas la plus prioritaire dans la commande qui nous était faite. Nous considérons cependant que beaucoup des réflexions du présent rapport s'appliquent à la formation initiale d'application.

2 - La formation continue, quant à elle, est destinée d'abord à permettre d'acquérir les compétences spécialisées propres à l'emploi qu'on occupe ou que l'on va occuper, en le situant dans son contexte institutionnel, juridique, économique et social. Elle dépend donc directement des fonctions exercées qui peuvent concerner par exemple, la législation sociale, les marchés publics, la gestion du personnel, l'urbanisme, les finances, etc ...

Ce type de formation nécessite des sessions denses, rendues possibles par le niveau de recrutement initial, afin que l'adaptation à l'emploi soit rapide.

En outre, la formation continue en cours de carrière doit prévoir l'actualisation globale de l'ensemble des connaissances qui ne cessent d'évoluer, afin de maintenir la polyvalence des cadres supérieurs en maintenant ce qu'on pourrait appeler sa "culture générale de grade" pour qu'elle ne cesse pas d'être opérationnelle et continue

d'autoriser les changements d'affectation qui définissent une carrière.

3 - La formation d'adaptation à l'emploi . Si cette question de la distinction ou non entre formation initiale et formation continue a été aussi longuement abordée, cela tient à deux réflexions qui sont revenues très souvent lors des travaux de la commission :

a) le regret unanime des membres de devoir réfléchir principalement à la formation continue tout en estimant qu'on ne pouvait se désintéresser de la formation initiale dans la mesure où si l'on excepte les administrateurs concours, la formation continue ou d'adaptation des autres est en fait une formation initiale et pour le moins une formation de mise à niveau, la plupart d'entre eux n'ayant jamais eu de formation obligatoire systématique à la gestion des collectivités locales jusque là.

En bref, il faut attendre de devenir ingénieur en chef, médecin chef ou officier supérieur de sapeurs-pompiers pour avoir une formation transversale au monde des collectivités locales.

D'où l'expression de "faux débat" à l'avenir puisque dans le futur il devrait y avoir systématisation de cette nécessaire formation initiale - ce qui est loin d'être encore le cas.

b) le regret de plusieurs membres de s'être entendu répondre qu'il n'était pas possible de retarder d'un mois le début de la formation d'un groupe d'administrateurs concours" et de les faire passer 15 jours ou un mois ensemble à travailler en formation

initiale adaptée aux "fondamentaux" des collectivités locales.

Tous les membres de la commission émettent d'ailleurs le souhait que chaque fois que cela est possible on réserve quelques plages communes entre les cursus des diverses formations initiales et des multiples formations continues sous des formes variées,

allant de quelques cours conjoints, à des conférences de méthode ou analyses de cas ou même soirées communes autour d'activités.

En effet, la distinction entre formation initiale et formation continue n'est pas fondée sur le contenu des formations.

Le besoin de mieux connaître le statut de la fonction publique territoriale peut émaner d'un administrateur en formation initiale sorti du concours externe, comme d'un ingénieur en chef dont la formation initiale remonte à plusieurs années et dont les connaissances n'ont pas résisté à la multiplication des textes dans ce domaine.

La formation initiale ne se définit pas non plus comme une approche généraliste par rapport à une approche technique qui relèverait de la formation continue.

Les stagiaires de la formation initiale ont des parcours divers, qui ont pu conduire les uns à valoriser de réelles expériences dans les collectivités locales, tandis que d'autres peuvent être restés éloignés des problématiques liées au service public au quotidien.

Finalement la formation initiale ne se distingue que par son

caractère obligatoire et ramassé dans le temps, apparaissant comme un moment privilégié de formation dans la carrière de fonctionnaire.

4 - La vocation de l'Institut se précise donc autour de l'obligation de réaliser les formations longues des cadres A+, récemment nommés sur leur nouveau grade ou susceptibles de l'être, la formation dite continue prenant le relais.

On distinguera donc sans doute trois types de formation :

- *initiale*

- *d'adaptation à l'emploi (obligatoire au moins dans les textes ! ...)*

- *continue.*

L'objectif de toute grande école est de satisfaire à la fois ses élèves qui doivent y trouver une formation complémentaire à leur cursus personnel et une facilité d'adaptation à leur nouvel emploi, et les employeurs qui doivent pouvoir y choisir des professionnels avertis.

La Fonction Publique Territoriale devra donc réussir là où l'Etat a échoué en formation continue (on évoquera plus loin les résultats de l'évaluation des besoins de formation complémentaire des anciens élèves de l'ENA).

Or, cet objectif ne peut être atteint sans considérer que les échanges interprofessionnels sont à la base du fonctionnement de la formation initiale.

Les élèves souhaitent des réseaux professionnels qui sont autant de vecteurs d'une future auto-formation. Ces réseaux ne peuvent se limiter au cercle d'une promotion. Ils sont d'autant plus vivants qu'ils s'appuient sur des générations diverses, des parcours différents. Pourquoi ne pas envisager, lorsque les effectifs le permettent, l'ouverture de certains modules de formation à des stagiaires formation continue ?

Les organismes privés ont investi le marché des colloques, séminaires et autres conférences qui n'ont d'autre objectif que de faciliter la constitution de réseaux de professionnels. Le défi serait d'ajouter à ces échanges un apport de formation solide soumis au double éclairage de la découverte du sujet, et de l'expérience de terrain.

5 - La vocation de l'Institut à développer ce type de réseau sera dynamisée par la reconnaissance d'un centre de documentation attractif et d'une activité de recherche reconnue, y compris pour les fonctionnaires des autres fonctions publiques (et notamment en Europe).

L'ouverture des sessions de formation aux personnels contractuels apparaît d'une égale nécessité compte tenu des échanges culturels qui peuvent en découler.

Une attention particulière enfin, sur les liens entre formation de l'encadrement supérieur et formation des élus doit animer l'Institut, bien que le CNFPT ne soit pas agréé pour cela.

Les formations de l'Institut ainsi ouvertes vers l'extérieur se doivent néanmoins de rester cohérentes sur l'ensemble du cursus de chaque élève et harmonisées en fonction des différents cadres d'emploi qui doivent bénéficier d'une culture commune.

La pédagogie de l'Institut pourra s'appuyer sur une individualisation des parcours appuyée sur des bilans de compétences, et une adaptation du contenu de certains modules en fonction du public des stagiaires qui pourraient ainsi davantage s'impliquer dans leur formation (et à ce propos, nous reviendrons souvent sur la notion de contrat de confiance entre CNFPT et collectivités pour l'accueil de qualité de stagiaires).



I - Les enjeux et le contenu de la formation des cadres supérieurs de la fonction publique territoriale

A) QUELS OBJECTIFS POUR L'INSTITUT

Rappelons encore une fois qu'il y a à ce jour ambiguïté dans l'acception du terme de formation continue dans la Fonction Publique Territoriale.

En effet, si l'on considère que la formation continue obligatoire est celle qui peut nous concerner d'abord (pour la formation individuelle volontaire, elle se fait au vu des propositions

de l'offre et de la demande sur laquelle il est acquis que le CNFPT n'est pas bien placé et que nombre de grosses collectivités la pratiquent en interne de façon groupée ou collective), force est de constater que ce sous-titre d'enjeu est mal utilisé.

En effet, il n'existe quasiment aucune formation continue obligatoire voire même fortement conseillée au sein de la Fonction Publique Territoriale en ce qui concerne les emplois supérieurs, si l'on excepte la formation d'adaptation à l'emploi (mais à quel emploi ?!!) .

Pour les administrateurs promotion sociale, pour les ingénieurs en chef, les officiers supérieurs de sapeur-pompier ou encore les conservateurs, il s'agit de fait de formation initiale à la gestion des collectivités locales puisqu'aucun, en dehors de sa formation de technicien, n'a eu jusque là de formation au monde territorial et à ses enjeux.

Certes, encore une fois, cette distinction n'aura plus lieu d'être d'ici 10 à 15 ans, (cela restera le cas pour les médecins, les

pompiers et nombre d'ingénieurs) , mais c'est aujourd'hui une véritable question.

La seule formation "continue" obligatoire est une formation de promotion et d'adaptation à un emploi (on ne sait lequel? un grade ?...) et de fait s'apparente à une formation initiale qui doit permettre de maîtriser les "fondamentaux" de la gestion des collectivités locales et un minimum de méthodes de "management".

1 - Il y aura donc lieu de distinguer la formation continue obligatoire et la formation continue volontaire.

2 - On appellera pour plus de commodités la formation continue obligatoire: formation d'adaptation à l'emploi.

3 - Or, celle-ci n'est aujourd'hui pas efficiente pour au moins deux raisons :

... d'abord parce que son caractère obligatoire n'est pas suffisamment vérifié et que la simple présence même aux séances de formation n'est ni sanctionnée véritablement et encore moins sanctionnée par les collectivités ou par le contrôle de légalité (et que lorsqu'il y a simple présence endormie il n'y a aucune sanction possible) bref elle n'est pas validée,

... elle n'est pas suffisamment centrée sur la connaissance du fonctionnement général et des enjeux du monde des collectivités locales. Il convient d'accentuer une mise à niveau systématique dans les domaines dits "fondamentaux" et d'assurer une plus grande polyvalence et interpénétration entre cadres d'emploi.

4 - Hormis cette formation obligatoire d'adaptation à l'emploi, il n'existe aucune mécanique de formation continue obligatoire liée par exemple à la mobilité. Certains comme le Professeur BOURDON pensent qu'on ne peut rendre une formation continue obligatoire. Est-ce sûr ?

5 - La formation continue est donc, nous l'avons indiqué

dans l'introduction générale, destinée à permettre d'acquérir les compétences spécialisées propres à l'emploi que l'on occupe **ou que l'on va occuper** en le situant dans son contexte.

6 - Or, à la différence de la Fonction Publique d'Etat, il n'est pas possible de programmer une évolution de carrière, compte tenu de la grande - et c'est normal - liberté de choix donnée aux élus. Nul ne sait à l'avance qu'il va muter d'une commune à une région puis à un établissement de coopération intercommunale alors qu'à l'Etat le passage d'adjoint de chef de bureau puis à sous directeur se "programme" un peu plus facilement.

7 - Rien n'existe - hormis le cycle de management public assuré jusque là à Fontainebleau - pour, sous forme de sessions, mettre à jour ses connaissances. Encore faut-il en avoir le temps, encore cette formation n'intervient-elle qu'une fois dans un cursus de carrière.

8 - Or, on sait que nos carrières seront désormais plutôt des carrières d'une durée de 40 ans (25 à 65 ans, voire plus) et qu'une seule formule de mise à niveau et de redynamisation est insuffisante.

Ne faut-il pas concevoir deux ou trois produits intermédiaires ?

_____ **9** - A ces phases - intermédiaires plus longues - doit s'ajouter la formation individuelle volontaire souple et, à ce jour, ni le CNFPT, ni Fontainebleau n'ont présenté pour les hauts fonctionnaires de produits de qualité reconnus par tous (alors que nombre de personnes auditionnées citent les séances "Sciences Po formation" quasi systématiquement).

10 - Les enjeux pour Strasbourg sont donc clairs même si les objectifs peuvent être nombreux:

a) contrôler et rendre réellement obligatoire la formation adaptation à l'emploi,

b) proposer des produits modulés plus nombreux sous forme de cycle de remise à niveau et de préparation au management,

c) faire répondre à la question de la validation de ces cycles,

d) faire répondre à la question de l'obligation de la formation continue une ou deux fois dans un cursus professionnel,

e) faire répondre à la question de l'obligation de mobilité (par exemple, passage de deux ans à l'Etat),

f) proposer des formations courtes, denses, de haute qualité adaptées aux contraintes des cadres A+ et de leurs employeurs et, au besoin, délocalisées (Plan de formation intercollectivités),

g) faire côtoyer au maximum des possibilités, élèves et stagiaires pour créer une synergie des réseaux,

h) ne pas exclure les contractuels et proposer des produits les renforçant dans leur professionnalisation et leur permettant de côtoyer les autres cadres supérieurs.

Nous avons été plusieurs au sein de la commission à être sensibles à la construction du dispositif de l'organisation militaire en matière de formation :

- **école d'application initiale** - intégrant plusieurs spécialités mais toujours avec un langage commun sur la notion de défense (tous démontent - plus ou moins bien - un pistolet mitrailleur de la même façon) ,

- **école de guerre** - point de passage quasi obligé pour l'accès à certains emplois,

- **école supérieure de guerre** - point de passage quasi

obligé pour l'accès aux véritables commandements et enfin,

- **IHEDN/ CHEAR** - mêlant civils et militaires et ouverts sur les problématiques extérieures au monde militaire qui permettent à chaque phase la création d'un réseau.

Par contre, il n'existe pas de "mécanisme inter arme" de formations de mises à niveaux coups de poing, denses et souples à la fois.

De même, il convient de noter qu'il est difficile de quantifier l'enjeu ainsi représenté dans la mesure où l'on ne connaît ni ne maîtrise les effectifs des cadres supérieurs de la fonction publique territoriale.

Il est à cet égard intéressant de constater qu'un parlementaire n'a pu avoir de réponse à sa question sur les différentes formes de comptage des administrateurs territoriaux et qu'eux-mêmes, au sein de leur association, ne sont pas certains de leurs effectifs.

Il en va de même pour les ingénieurs, les médecins, dans la mesure où, **à ce jour, aucune coordination nationale n'est effectuée, là aussi la commission a eu l'occasion de débattre de la nécessité d'une régulation obligatoire par le CNFPT de ses cadres supérieurs.**

On trouvera, en annexe, l'enquête intéressante faite par l'Observatoire de la fonction publique territoriale, sur la haute fonction publique territoriale.

B) LE CONTENU

La formation continue est, on l'a vu plus haut, destinée d'abord à permettre d'acquérir les compétences spécialisées propres à l'emploi que l'on occupe ou que l'on va occuper en le situant dans son contexte institutionnel, juridique, économique et social.

Elle dépend des fonctions exercées et peut concerner des domaines de plus en plus pointus , par exemple, la législation sociale, les marchés publics, la notion de responsabilité civile et pénale, la gestion du personnel, l'urbanisme, les finances ...

Ce type de formation nécessite des sessions denses, rendues possibles par le niveau de formation et de recrutement initial afin que l'adaptation à l'emploi soit rapide.

En outre, la formation continue en cours de carrière doit prévoir l'actualisation globale de l'ensemble des connaissances qui ne cessent d'évoluer, afin de maintenir la polyvalence du haut fonctionnaire en maintenant ce que l'on pourrait appeler sa "culture générale de grade" pour qu'elle ne cesse pas d'être opérationnelle.

Dans cette optique, on peut enfin noter que certaines matières relèvent à la fois de la formation initiale et de la formation continue, et que leur enseignement doit donc être réparti entre les deux types de formation.

Par exemple, les méthodes de "management", mot que le dictionnaire définit d'abord comme "l'ensemble des connaissances concernant l'organisation et la gestion d'une entreprise" puis comme "l'application de ces connaissances à une entreprise", comportent certes une part de généralités, mais n'acquièrent leur sens et leur

utilité qu'appliquées à une situation précise, c'est à dire en l'occurrence à la direction d'un service déterminé, au regard de son objet, du contexte où il se situe et des moyens dont il dispose.

Cette faculté d'apprécier ces marges de manoeuvre au sein d'une organisation comporte une part de méthodologie qu'il convient d'acquérir, mais le contenu de ces marges dépend directement de l'emploi occupé, au point qu'à chaque niveau de responsabilité correspond du reste une part management.

On peut en dire autant de ce qui a trait à l'évaluation des politiques publiques : on évalue utilement une politique précise dans un secteur déterminé plutôt que les politiques publiques en général..

Avant d'aller plus loin dans une tentative de présentation synthétique d'un contenu des formations continues, il est intéressant de tirer les leçons de l'analyse des résultats de l'évaluation des besoins de formation complémentaire des anciens élèves de l'ENA.

Non pas que nous cherchions à "copier" nos collègues, mais pourquoi ignorer la réflexion menée par d'autres fonctionnaires comme nous animés d'un fort esprit de service public et qui malgré une histoire plus longue que la nôtre, reconnaissent aujourd'hui ne pas avoir réussi leur formation continue.

(NDLR : si tant est que l'initiale soit une réussite car trop axée sur un classement et pas assez professionnalisée).

L'enquête réalisée auprès des élèves des promotions de 1971 à 1991 a connu un bon taux de réponses et il apparaît que plus de la moitié des anciens élèves confirment que l'affectation en mobilité (obligatoire) a contribué à faire évoluer leur situation professionnelle.

De même si la formation reçue à l'école est jugée satisfaisante notamment en ce qui concerne les enseignements juridiques et les stages, elle est en revanche jugée particulièrement incomplète en gestion des ressources humaines, sujet qui arrive loin devant les autres cités (finances, informatique ...).

Quant aux attentes en matière de formation continue, les besoins sont manifestement très importants puisque 84% des anciens élèves répondent affirmativement à la question: *"avez-vous ressenti le besoin de compléter votre formation sur des aspects particuliers ?"*.

Les besoins ressentis peuvent être regroupés en six pôles principaux :

- a) l'informatique
- b) les langues
- c) la gestion financière
- d) les questions juridiques non communautaires
- e) le droit communautaire
- f) la gestion des ressources humaines.

Cette enquête est pour nous intéressante car ces pôles concernent, à l'exception sans doute du management des ressources humaines, des pôles souvent énoncés comme insuffisamment développés lors des cycles de Fontainebleau auxquels on a reproché d'être essentiellement tournés vers les aspects managériaux.

Mais plus loin on découvre d'autres attentes qui corroborent nombre de remarques faites au sein de notre commission.

C'est ainsi que les deux tiers des anciens élèves expriment le besoin d'échanger leurs points de vue avec des personnes de même niveau de responsabilité.

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.

Plus loin, on lit également :

"les moments privilégiés pour une telle formation semblent manifestement être ceux qui précèdent ou suivent une prise de fonction nouvelle ..."

De même est traitée l'éventualité de rendre obligatoires des sessions d'adaptation à l'emploi avant toute nomination à des responsabilités nouvelles, et là les réponses divergent.

On le constate donc, nombre d'interrogations sont communes et c'est plutôt normal et réconfortant pour nos décideurs, qu'ils soient élus nationaux ou locaux.

Il pourrait être possible de les résumer sous les formules suivantes :

- **une formation initiale mieux coordonnée et s'appuyant sur l'acquisition des connaissances juridiques de base et le management public. Elle ne devra pas oublier l'informatique, les langues et l'Europe,**

- **une formation d'adaptation à l'emploi consistant à la fois en un rappel de bon niveau des "fondamentaux" et une préparation qualifiante donc reconnue à un type d'emploi,**

- **une formation continue sous forme de cycles (à définir) d'une durée certaine préparant à une nouvelle phase de carrière et privilégiant le management et la stratégie.**

- **une formation continue "coups de poing" de mise à niveau thématique à la fois haut niveau et permettant les rencontres et la création de réseaux professionnels. C'est cette formation qui doit permettre par son caractère efficace et ramassé d'intéresser les principaux responsables territoriaux à l'emploi du temps particulièrement chargé.**

Pour les trois premières, une période de stage pratique de qualité doit être incluse et conçue avec les "employeurs" que sont auprès des élus les secrétaires généraux/ directeurs généraux qui ont un gros pouvoir de choix en ce qui concerne leurs collaborateurs les plus proches.

Or, aujourd'hui il n'existe pas de **"contrat de confiance"** employeur, stagiaire, CNFPT.

Il faut parvenir à une situation où le secrétaire général/directeur général recrutera sans trop de difficulté un élève ou un stagiaire parce qu'il saura que ce dernier vient d'effectuer, et une formation et un stage de haute tenue. Nous sommes même nombreux à penser que cela limiterait le nombre de reçus-collés dans certaines filières.

Enfin, on l'aura compris, la commission croit devoir rappeler qu'il est anormal qu'un médecin chef ou un officier de sapeur-pompier ou encore un conservateur ignore des règles telles que celles de l'annualité, de la séparation ordonnateur-comptable, les marchés publics ...

et recommande que les "fondamentaux" soient systématiquement inscrits au programme des cycles de formation continue dont encore une fois nombre d'entre elles sont de fait des formations initiales.

On trouvera ici une liste indicative des thèmes majeurs pour lesquels une mise à jour régulière des connaissances nous paraît impérative.

- collecti- . Les principes généraux du droit s'appliquant aux
vités locales,
- . Décentralisation, déconcentration et réforme de l'Etat ,
- . Les communes, les groupements de communes et leurs
établissements publics,
- . Les départements et les régions,
- . Finances publiques et fiscalité,
- . Exercices appliqués de montages budgétaires,
- . Les collectivités territoriales et l'aménagement du terri-
toire
- . Les collectivités territoriales et l'intervention économi-
que,
- l'urbanis- . Les collectivités territoriales , l'aménagement et
me opérationnel,
- . L'environnement et les collectivités territoriales,
- . Les collectivités territoriales , l'aide et l'action sociales,
- . La politique de la ville,
- et . Les collectivités territoriales et les mesures de secours
de police,
- . Collectivités locales et transports collectifs,
- . Collectivités locales et sport, culture, tourisme,
- . La fonction publique territoriale,
- . Les marchés publics,
- . Exécution des marchés de travaux et fournitures,
- . L'Outre-Mer,
- . Coopération européenne et collectivités locales,

- . Informatique et collectivités locales,
- . Les 10 règles de la gestion des ressources humaines,
- . Conduite de réunion et négociation,
- . Initiation ou rappels sur la rédaction d'arrêtés, de délibérations,
- . Mode de gestion des services publics,
- . Collectivités locales et associations.

De plus, ces rappels sous forme de séances de trois ou quatre heures peuvent permettre débats et rencontres. **De telles piqûres de rappel s'imposent.**

Cela représente des périodes de 15 jours à négocier sous forme de modules de 2 ou 3 jours étalés sur une année auxquels s'ajouteront le même nombre de cycles plus professionnalisés, mais tout le monde pourrait avoir accès à ces piqûres de rappel , rappel qui pourrait être validé à échéance plus ou moins régulière.



II - Les outils à mettre en oeuvre

On l'a vu plus haut, la formation continue est d'ores et déjà une réelle nécessité et elle le deviendra davantage compte tenu de l'évolution rapide des éléments qui entourent l'exercice des fonctions de direction.

Si l'on en croit l'étude réalisée par l'Observatoire de la fonction publique territoriale, la haute fonction publique territoriale compte quelque 2300 cadres supérieurs.

Compte tenu des aléas de ce type d'étude et des larges mouvements auxquels on assiste depuis lors, notamment en ce qui concerne les administrateurs (+ 30 dossiers d'intégration en six mois) les ingénieurs ou encore les médecins chefs (+ 60 dossiers ces derniers mois), nous retiendrons le chiffre de 2500.

Or on sait, en prenant connaissance des comptes-rendus d'activité de l'Institut de Fontainebleau, que celui-ci a accueilli environ 800 stagiaires sur une période de 10 ans. On l'aura compris, l'enjeu est énorme.

Si l'on considère que tous les dix ans un cadre supérieur doit accepter une séquence de remise à niveau, il faut presque tripler la capacité et les moyens de l'actuel centre.

Est-ce une donnée qui a été parfaitement prise en compte ?

A l' "effet nombre" de la formation continue s'ajouteront petit à petit les effectifs d'une systématisation de la formation initiale à l'ensemble des filières.

C'est dire qu'il convient de "calibrer" le nouvel institut très rapidement pour lui permettre d'être d'ici 2 à 3 ans opération-

nel et donc de lui donner moyens financiers, humains (surtout pédagogiques) et surtout légaux et plus encore de lui donner une stabilité "institutionnelle" lui permettant de fonctionner dans la sérénité et la durée c'est à dire avec cohérence.

Nous nous proposons d'approfondir l'ensemble de ces points.

A) Retour sur le bilan diagnostic du centre

supérieur de Fontainebleau

Revenons d'abord sur les faiblesses énoncées dès l'été 1994 dans un rapport intitulé "Bilan Diagnostic du Centre Supérieur de Fontainebleau". Ce document met en évidence diverses difficultés :

- a.** manque de cohérence pédagogique,
- b.** déficit de communication,
- c.** fragilité de l'organisation interne,
- d.** insuffisance de moyens,
- e.** instabilité institutionnelle et stratégique.

Nous nous proposons, sous une autre forme, de reprendre chacun de ces thèmes en y ajoutant d'autres recommandations quant aux moyens et outils à mettre en oeuvre.

I - Mise en place d'une véritable équipe pédagogique - Strasbourg devrait "encadrer" au moins quatre types de formation .

1 - des formations initiales les mieux adaptées possibles aux collectivités locales et à leurs enjeux,

2 - des formations d'adaptation à l'emploi (avec rappel des "fondamentaux" et préparation qualifiante donc reconnue à un type d'emploi),

3 - une formation continue

sous forme de cycles rénovés préparant à une nouvelle phase de carrière qui pourra bénéficier, avec une solide formation au management, des rappels des fondamentaux évoqués plus haut ainsi que des formations qualifiantes de préparation à un type d'emploi,

4 - une formation continue "coups de poing" de mises à niveaux thématiques.

Tout ceci en favorisant l'alternance, l'interprofessionnalité et en permettant la synergie et la constitution de réseaux soit lors des stages pratiques de qualité, soit lors des périodes de formation.

C'est donc un vaste projet qui doit pouvoir se décliner de la façon la plus coordonnée possible.

A cette nécessaire coordination s'ajoute une exigence de haute qualité puisque Strasbourg ne pourra vivre longtemps sans reconnaissance rapide de la qualité de ses formations tant dans la profession qu'à l'extérieur.

Bref, tout ceci nécessite une équipe de direction et surtout une équipe pédagogique de haute qualité.

Or, tel n'est pas le cas actuel.

Plusieurs membres ont regretté que la plupart des encadrants pédagogiques à ce jour n'aient pas connu d'expériences concrètes en collectivités depuis parfois plus de 10 ans et quelquefois jamais.

L'équipe pédagogique interne doit être suffisamment

expérimentée et qualifiée. Cela signifie qu'il faut très vite mettre au point un dispositif permettant soit à des professionnels de la formation de connaître les collectivités locales de l'intérieur (nous revenons à l'idée du contrat de confiance CNFPT/ grosses collectivités/stagiaires), soit et mieux même à des professionnels des collectivités locales d'appréhender ce que les spécialistes appellent l'ingénierie de la formation et que le président de la commission continue d'appeler sens de la pédagogie et de l'organisation.

A l'Etat et notamment dans certains corps, c'est un signe de reconnaissance d'être appelé à l'école comme responsable d'étude.

Pourquoi n'en serait-il pas de même à la fonction publique territoriale ?

Quoi qu'il en soit, nous recommandons que tous les 5 ou 6 ans les encadrants pédagogiques qui devraient être issus des collectivités puissent y retourner.

Si les enseignements sont de haute tenue, les intéressés ne devraient pas connaître de trop grosses difficultés de "recasage" à l'issue de telles périodes et toute la profession en sortirait renforcée.

Là aussi, nous proposons un contrat de confiance CNFPT / grosses collectivités / encadrants (une grande ville, un gros département peut s'engager à recruter tous les cinq ans un A+ arrivant d'un poste d'encadrement pédagogique).

Si 20 collectivités "jouent le jeu", l'affaire est gagnée.

II- Une formation basée sur l'alternance, la notion de tutorat avec des praticiens de haut niveau

Au cours des diverses auditions, il a été plusieurs fois rappelé l'exigence de professionnalisation des formations pratiquées et plusieurs intervenants ont émis le souhait de faire en sorte que chaque pôle de formation soit assuré conjointement par un universitaire de haut niveau et par un professionnel reconnu.

Un tel travail conjoint aurait l'avantage d'assurer cohérence pédagogique et réalité professionnelle et de permettre une meilleure synergie des réseaux professionnels.

Certes, ce "doublonnement" ne facilitera pas le travail de coordination du directeur des études mais nous pensons qu'on en tirera meilleure efficacité et notamment avec une assurance de stages alternés mieux adaptés et réussis par la connaissance qu'aura le "professionnel" dans son domaine d'activités.

Or, cette notion est importante puisque les stages ou périodes de regroupement sur sites sont désormais des points de passage obligés d'une formation réussie. (A ce titre, le stage dans un service de l'Etat devra également être systématisé dans toute la mesure du possible).

Enfin, au moment de l'ouverture européenne, il conviendra d'assurer une formation en droit et expériences comparés au besoin en rendant l'apprentissage d'une langue étrangère obligatoire.

III- Un comité scientifique et pédagogique

Au vocabulaire précédent de comité scientifique, nous préférons adjoindre le vocabulaire pédagogique car il nous apparaît dans la continuité de ce qui a été dit plus haut à la fois sur la nécessaire

présence en son sein, et de grands universitaires mais également de professionnels reconnus des collectivités locales ainsi que des personnalités qualifiées (directeurs d'études d'autres écoles ou instituts de formation ENSPTT, Rennes, CNESS, ENA, HEC, CNAM, ESSEC ...).

Mais les principales différences devront tenir en deux points par rapport à la situation actuelle.

Tout d'abord, ce comité scientifique devrait pouvoir se réunir beaucoup plus souvent (3 fois seulement en 1995 pour celui de Fontainebleau) afin de devenir davantage un comité de pilotage.

Ensuite, il convient qu'au sein de ce comité puissent se retrouver les grands pôles d'enseignement et qu'au binôme pédagogique évoqué plus haut puisse, à période régulière, s'instaurer une rencontre systématique entre les correspondants du comité pour chaque pôle et ce dit binôme.

Cette procédure accentuera non seulement la cohérence de l'ensemble, mais aussi favorisera l'évaluation des formations.

IV - Une évaluation systématique et continue

Programmes annuels mais surtout pluriannuels ainsi que bilans devront faire l'objet d'examens particuliers et officiels du comité scientifique. A ce comité devront être transmises sous forme de tableaux de bord conçus au préalable et remplis par les stagiaires, des évaluations synthétiques des principales formations ou périodes.

A notre connaissance et même si cela a eu lieu pour des promotions d'administrateurs ou du cycle de management, de telles évaluations n'étaient ni systématiques ni unifiées sous forme de questionnaire standardisé facilement exploitable.

V - Ne pas hésiter à contractualiser avec l'Etat

Très souvent, à la lecture des documents du CNFPT ou de l'institut de Fontainebleau, on a l'impression que le salut de la complémentarité ne viendra que de certaines grandes écoles ou institutions universitaires (HEC, ESSEC, CNAM ...) qui n'ont pas la vocation de former des fonctionnaires même si ceux-ci ont beaucoup à apprendre du monde de l'entreprise.

Une des personnes auditionnées a même ajouté :

" L'élève fonctionnaire doit en outre prendre la mesure des responsabilités qui seront les siennes. Nommé à la direction d'un service, il assimilera en quelques semaines le contexte réglementaire de son activité : son niveau de recrutement garantit cette faculté d'adaptation. En revanche, on attend de lui un type de comportement que la formation initiale doit lui permettre d'acquérir : il sera évalué sur son degré de polyvalence et non pas sur son niveau de spécialisation. C'est pourquoi on ne forme pas le haut fonctionnaire à la pratique d'un métier particulier : on limite

à l'exercice d'une sorte de magistrature, au sens romain du terme. Le contenu des scolarités de l'ENA, et même des IRA, en est la preuve. Une formation commune garantira une unité de conception et de méthodes dans des affectations extrêmement diverses. De cette culture partagée dépend l'efficacité de l'action administrative.

Cette prise de position qui n'a pas reçu l'assentiment de tous les membres de la commission a eu au moins le mérite de faire réagir - longuement - et a permis de noter quatre caractéristiques propres à la fonction publique territoriale et plus particulièrement aux hauts fonctionnaires territoriaux que ne rencontrent que rarement les fonctionnaires d'Etat.

- un contact quasi quotidien avec les élus voire même une certaine "légitimité" pour les emplois fonctionnels,

- une "autonomie financière" palpable et basée - grande différence avec l'Etat - sur des dépenses et des recettes en équilibre,

- un lien davantage marqué avec un territoire identifié et sur lequel on a des "comptes à rendre",

- une capacité de constitution et d'organisation d'équipe peu souvent possible dans les services de l'Etat.

Cet échange de vues a pour le moins permis à l'ensemble du groupe et des auditionnés de répondre affirmativement à la question d'une contractualisation davantage marquée avec l'Etat, ses services, ses écoles ...

A cet égard, l'audition , et du Directeur Général de la fonction publique et de l'ancien Directeur Général des Collectivités Locales ont permis de confirmer que la systématisation d'échanges n'était pas illusoire à commencer par les stages pratiques de nos élèves.

Mais, au-delà des actions déjà entreprises avec diverses écoles de l'Etat (avec lesquelles toutefois nous ne parvenons pas suffisamment à marquer nos besoins spécifiques (cf conservateurs)), il conviendra d'aller davantage dans le sens d'une coopération à **double sens** et ceci pour au moins deux raisons :

1) on est toujours plus intelligent à plusieurs que seul,

2) compte tenu de la masse de travail à envisager et des moyens financiers qui ne pourront "exploser", il convient de "faire faire" certaines tâches par d'autres mieux rôdés et déjà financées par le contribuable - qui somme toute - est toujours le même.

VI - Poser la question de la "notation" des élèves mais aussi de la "sélection" des candidats

Aujourd'hui, la formation n'est pas sanctionnée hormis l'initiale obligatoire , et, se posera très rapidement, ne nous faisons pas d'illusions, la question de la notation ou pour le moins, de l'évaluation des acquis. (Peut-on redoubler ? peut-on et sur quelles modalités être exclu ?).

Tous les membres du groupe de travail ont posé la question de la sélection des candidats à Fontainebleau (faite par deux personnes) et ont émis le souhait de la voir élargie, transformée et rendue davantage publique et transparente.

B) L'ensemble des outils à mettre en oeuvre nécessite trois conditions de réussite :

- 1) des modifications législatives ou réglementaires,
- 2) de doter l'institut d'un "statut" stable,
- 3) de poser la question de son "hôtellerie".

1 - Des modifications législatives ou réglementaires souhaitables

_____ Pour réussir formation initiale et formation continue, il convient :

- de
- 1 - de connaître les effectifs bien en amont des sessions formation,
 - 2 - d'avoir un tableau clair de la durée des formations,
 - 3 - d'avoir des dates régulières et fixes de concours et de contrôler l'obligation de formation,
 - 4 - de permettre la régulation de façon urgente des cadres A supérieurs au niveau national.

1 - Pour connaître les effectifs des personnes à former, il faut d'abord cesser les intégrations injustifiées et donc, par le biais d'un texte législatif ou réglementaire, rendre publique - par exemple affichage et publication obligatoire dans un recueil des actes du CNFPT toute nomination.

Ce recueil des actes (la Ville de Paris a un tel bulletin officiel et chaque collectivité a son recueil) ferait courir les délais de recours contentieux, assurerait également la publication des vacances de poste ...

Ainsi pourrait-on régler pour l'avenir, sans centraliser à outrance et sans porter atteinte aux pouvoirs des élus, l'épineuse question de certaines intégrations injustifiées qui portent atteinte à la crédibilité de la fonction publique territoriale et qui, de plus, ne sont suivies la plupart du temps d'aucune vérification de formation adaptée.

Pour connaître le "stock" exact à ce jour, il faut simplement rendre obligatoire la tenue d'un formulaire type des emplois de A+

et il ne nous paraît pas impossible d'obtenir un tel dispositif

règlementaire.

2 - Avoir un tableau clair des durées de formation. Si l'on souhaite réserver aux médecins, ingénieurs, officiers de sapeurs pompiers, conservateurs à la fois des plages conjointes de rappels des fondamentaux sans rendre l'exercice impossible, puis permettre à chaque cadre d'emploi d'avoir une formation qualifiante, il convient d'harmoniser la durée des formations.

Le tableau joint en annexe (p. 30 bis) montre que c'est loin d'être le cas aujourd'hui et que, par voie de réforme législative ou réglementaire, tout cela pourrait être rapidement unifié et harmonisé.

3 - Si l'on ajoute que l'on devrait pouvoir annoncer très en amont la tenue des concours - si l'on savait que, quoi qu'il arrive, le concours d'administrateur mais également l'ensemble des autres a lieu chaque année tel mois - on pourrait par là même programmer formations, cycles et divers regroupements.

Cette coordination et harmonisation effectuées, il resterait à "glisser" dans un texte un dispositif permettant soit au CNFPT, soit au contrôle de légalité, de valider une titularisation au vu - obligatoire - d'un certificat de validation des acquis de la formation dispensée à Strasbourg.

Toute titularisation ne pourrait intervenir qu'au vu de l'attestation de présence et de réussite de la formation initiale ou d'adaptation, cette attestation constituant un visa obligatoire et serait publiée au recueil des actes du CNFPT.

On l'aura compris, tant pour crédibiliser la haute fonction publique territoriale que pour faciliter le travail de l'institut, nous demandons une coordination minimale et publique et transparente des cadres supérieurs de la fonction publique territoriale au niveau national.

2 - Doter l'institut d'un statut stable : la solution EPAF? ou la solution GIP ?

S'il est un domaine de réflexion où l'expérience de Fontainebleau a "mûri", c'est bien celui du statut.

L'institut supérieur des études territoriales a pâti non pas tant de la certaine instabilité de son équipe de direction et pédagogique (au contraire, on aurait tendance à retrouver trop souvent les mêmes intervenants) que de son rattachement au CNFPT et, par voie de conséquence, des incertitudes dont a été "victime" l'institution.

Non pas que celui-ci n'ait pas eu assez de moyens - au contraire - mais il a souffert d'être loin des préoccupations du "siège national" et comme aucun lien n'était fixé de façon prédéterminée, au gré des mouvements du siège, les arbitrages se sont multipliés parfois sans grande cohérence et, en tous cas, sans contrôle.

Au sein de la commission, nous nous sommes rapidement entendus sur la nécessité de doter cet institut de stabilité pour pouvoir fonctionner sérieusement sans à-coup.

Notre certitude première est que l'on donne à l'institut des moyens financiers, humains crédibles. Il convient de nommer un directeur "stable" assuré d'une durée de 5 ans (pas forcément renouvelables pour permettre le contact régulier avec le terrain) et jouissant d'une reconnaissance tant dans le monde des collectivités territoriales qu'à l'extérieur, notamment à l'Etat .

Restait l'hésitation entre le choix d'un GIP (qui aurait pu regrouper, outre le CNFPT, les divers instituts ou écoles qui participent à la formation des cadres supérieurs) et d'un établissement public.

Il est très vite apparu que, pour des raisons de souplesse d'une part, mais également afin de pouvoir "monter" un statut le plus adapté possible, c'est la solution de l'EPA de formation qui retient notre préférence.

Il n'est pas question ici de développer d'ores et déjà ce que pourraient être les statuts d'un tel EPAF mais la commission se tient prête à compléter son rapport sur ce point si cette solution devait retenir l'attention.

3 - Strasbourg et la question hôtelière

La question de la gestion "hôtelière" d'un important site de formation mérite toujours d'être posée. Elle doit davantage encore l'être s'agissant de Strasbourg.

Un important centre de formation doit permettre "d'immerger" le stagiaire dans un contexte de travail et de réseaux.

Dans la ville de "Stammtisch" par excellence, il convient donc plus que jamais de profiter des habitudes locales pour en faire un point fort du dispositif de rencontre .

Permettre aux stagiaires, aux élèves quelles que soient leurs origines, de se mélanger est un atout qu'il faut entretenir surtout encore une fois lorsque la tradition s'y prête; or, on sait que dans de nombreux autres sites liés au CNFPT, l'"hôtellerie" n'est pas une réussite.

Par ailleurs, on peut se poser la question du rôle de gestionnaire que doit ou non jouer le centre national dans un tel domaine. La réponse sera somme toute négative car ce n'est ni le rôle ni le métier du CNFPT.

Toutefois, il convient de ne pas éluder cette question. Il s'agit de trouver un lieu convivial du type amphithéâtre pour les rencontres et conférences du soir permettant au moins de partager, outre les bonnes paroles échangées, au moins le verre de l'amitié.

Mais Strasbourg présente une autre difficulté, sachant que la réponse à la première question ne sera pas aisée. En raison de son rôle européen qu'il faut sans cesse affirmer et dont l'institut de Strasbourg devra se servir, il n'y a pas une seule chambre d'hôtel disponible une semaine par mois.

On admettra que c'est là une difficulté dont il faut tenir compte et ce d'autant que nous cherchons à développer des produits souples, plus courts, qui nécessitent pour les hauts fonctionnaires des périodes ramassées, denses, sans perte de temps.

A terme de deux ou trois ans, cette difficulté nous paraît pouvoir être surmontée si l'un des sites susceptibles d'être vacants à Strasbourg venait à se libérer effectivement.

Mais notre commission se borne à signaler cette difficulté et faire une proposition concrète consciente que c'est à d'autres, à condition d'être informés, qu'appartient ce type de décision.

Notre préférence va au refus d'une restauration le soir mais n'exclut pas des accords avec d'autres partenaires pour les déjeuners.

Par contre, si elle n'entend pas retenir la formule de l'hébergement pour les formations initiales d'une certaine durée - encore que Strasbourg compte 45000 étudiants - elle n'exclut pas un dispositif d'hébergement (au besoin payant, et c'est là que l'on peut faire preuve d'imagination avec des professionnels) pour les élèves à courte durée de formation et les stagiaires de passage.

III - L'institut de Strasbourg :

Pôles pluridisciplinaires

Paradoxalement, cette troisième partie pourra sembler à la fois comme la plus novatrice de ce rapport mais également comme la plus brève.

De fait, il est acquis désormais par tous que l'institut de Strasbourg ne devra pas se contenter - si toutefois cette tâche apparaissait comme limitée - de réussir dans le domaine de la formation initiale et continue. Cela est , de toutes façons, une impérieuse nécessité.

Mais, au delà, cet institut doit devenir le fleuron, l'emblème

et n'hésitons pas à le dire, la fierté des quelques 1.5 million d'agents territoriaux.

Pour cela, Strasbourg doit et peut devenir le site de plusieurs pôles pluridisciplinaires.

- A) un pôle de ressources et un pôle de recherches,
- B) un pôle de rencontres des diverses fonctions publiques,
- C) un pôle de formation extériorisée,
- D) un pôle de bilans de compétences.

Ces quelques idées seront brièvement présentées. Elles pourront être développées si elles recueillent une adhésion de principe.

Mais la commission, consciente que, d'une part, ce n'était pas la toute première urgence de sa réflexion, que, d'autre part de tels développements nécessitent des moyens humains et financiers supplémentaires, n'a pas souhaité clore ce débat, bien au contraire.

A - Un pôle de ressources et un pôle de recherches

_____ 1) Existe-t'il à ce jour un lieu de documentation reconnu dans le monde des collectivités locales dont le nom soit immédiatement cité par un grand nombre d'entre nous ?

A notre connaissance, tel n'est pas le cas. Il existe bien ça et là, soit dans certains centres universitaires, soit dans certaines

collectivités, de bonnes bases documentaires, mais nulle part à notre connaissance, sapeurs pompiers, médecins, ingénieurs, conservateurs ne savent où être certains de trouver la bonne source documentaire.

A défaut de remplacer les sites sectoriels existants, Strasbourg, à l'aide des moyens modernes de transmission des données, pourrait à tout moment être un lieu ressource de coordination.

Un autre exemple est à notre sens significatif. Il existe en France plus d'une vingtaine de DESS collectivités locales, sous une forme ou sous une autre. A ce jour, il n'existe pas - sauf erreur - de banques de données collectant l'ensemble des mémoires d'étudiants qui sont souvent de haute qualité.

Outre le fait que les travaux de ces étudiants ne sont ni connus ni parfois validés par la profession, ils n'en demeurent pas moins des outils (et des stagiaires en puissance) sous utilisés par les collectivités.

L'institut pourrait jouer un rôle de coordination utile au besoin en attribuant un prix annuel fédérateur de toutes les initiatives à encourager.

2) Ce ne sont là que quelques exemples de ce qui pourrait être un pôle de ressources et il en va de même pour la mise en place d'un pôle de recherches.

Sans concurrencer l'énorme travail réalisé par des regroupements de compétences tels que le GRALE, le GERI, avec

lesquels un partenariat pourrait être recherché, on ne peut manquer de faire quelques constats.

- tout d'abord, il n'existe pas de banques de données inter collectivités si ce n'est celles que tentent de monter quelques associations d'élus (AMF / AMG VF / APCG ...) et c'est ainsi qu'il n'existe pas un outil à même de donner par exemple des éléments de comparaison des délais de durée de chantier, des comparaisons de prix au m² pour la construction de collèges, de prix de journée, de tarifs de restauration ..

Il existe bien entendu des données, mais il n'y a ni coordination, ni harmonisation des modes de présentation alors qu'à Strasbourg il y aura chaque année une centaine de stagiaires devant rendre une étude et qui devraient être coordonnés.

On l'a vu plus haut, à part les travaux de l'Observatoire de la fonction publique territoriale, il manque de très nombreuses données pour parfaire notre connaissance des agents de la fonction publique territoriale.

Il en va de même pour les finances des collectivités locales pour lesquelles il n'y a pas, hormis l'observatoire rattaché au CFL, de lieux véritablement neutres d'étude, (les 4 contractuels recrutés sont dans les services de la DGCL !). On l'a vu récemment à propos du débat sur la baisse de la fiscalité d'Etat et la hausse de la fiscalité locale - les données de la comptabilité publique diffèrent de celles de la Direction Générale des Collectivités Locales et de celles d'un grand établissement financier spécialisé en financements locaux.

On sent, on sait qu'il y a un énorme travail à entamer - et c'est, somme toute, normal après 15 ans de décentralisation -

Mais la commission est également consciente qu'il conviendra d'avoir une ligne directrice, et l'assurance de moyens à terme, pour éviter faux espoirs et dispersions.

A cet égard, on ne peut résister à l'envie de reproduire ici un extrait d'un rapport présenté en décembre 1994 lors du 10^{ème} anniversaire du Centre Supérieur de Fontainebleau.

*" Depuis 10 ans, le centre de Fontainebleau a accumulé, grâce aux travaux d'études réalisés en cours de formation par les stagiaires, une importante expertise sur l'organisation et le fonctionnement des collectivités, sur l'élaboration et l'évaluation des politiques locales. La valorisation de ces acquis permettra de faire émerger une **expertise territoriale collective** dont Fontainebleau sera un lieu privilégié de capitalisation et de diffusion en créant un **centre de ressources spécifique**.*

*Elle se prolongera par la participation de cadres supérieurs aux activités de recherches animées par l'institut dans le cadre de ces cycles de formation : leurs résultats feront l'objet de **publications périodiques**, permettant également de mettre à la disposition des collectivités les données les plus pertinentes issues des études des stagiaires. "*

B - Un pôle de rencontres des diverses fonctions publiques françaises et européennes

Hormis les sessions de formations organisées par des organismes privés et quelques séminaires de haut niveau organisés par la direction générale de la fonction publique, il n'existe pas de lieux de

rencontres et d'échanges des diverses fonctions publiques dans notre pays et encore moins en Europe.

Comment un directeur de CCAS important ou de services sociaux départementaux peut être informé des travaux tenus en marge

de l'école de Rennes ou du CNES à Saint-Etienne ? Il y a là - et ce n'est qu'un exemple - matière à élaboration d'un beau projet.

La décentralisation, la déconcentration sont d'une actualité permanente. Dans ce paysage, l'institut doit être l'un des lieux de ressources et l'un des lieux de formations privilégié pour les agents des trois fonctions publiques qui y trouveront la possibilité de se familiariser avec la réalité territoriale.

Où les médecins peuvent-ils échanger avec les magistrats et les élus ? Où les officiers de prévention de sapeurs pompiers peuvent-ils rencontrer des promoteurs, des fédérations d'architectes et des spécialistes d'urbanisme opérationnel ?

A l'heure européenne et même à celle de l'internationalisation, il importe plus de connaître d'autres cultures.

A cet égard, outre l'apprentissage de langues étrangères dans le cadre des cycles longs, il conviendra d'envisager que des enseignements fondamentaux puissent être suivis en anglais, allemand ou espagnol et, pour le moins, de favoriser les rencontres territoriales dans le cadre d'échanges européens.

Ce constat n'est pas nouveau. Tout simplement, l'opportunité de la **création de l'institut de Strasbourg peut permettre de songer à la systématisation de telles opérations.** (Il y a suffisamment de "déchargés" de fonctions qui pourraient assurer le

secrétariat de telles rencontres et assurer la diffusion de la conclusion des travaux).

Car, ce qui manque, c'est un peu de méthodologie systématiste et du temps de préparation et de suivi.

Cela n'est ni très complexe, ni très coûteux (au contraire, cela pourrait à terme, compte tenu de la qualité de telles rencontres, devenir une activité rémunératrice à défaut de lucrative).

C'est d'ailleurs la réussite de telles opérations qui conditionne la réussite de l'obligation de mobilité inter-fonction publique à laquelle nous croyons.

Mais, au-delà d'une telle démarche "nationale", on ne peut s'empêcher de penser que Strasbourg doit permettre le développement d'échanges entre cadres supérieurs des autres pays de l'Union Européenne dont les travaux - c'est le moins que l'on puisse dire - ne sont pas bien connus des cadres de la fonction publique territoriale.

Au-delà même de tels échanges européens, nous avons la faiblesse de penser que notre mode de gestion des collectivités locales n'est pas le plus mauvais du monde et que Strasbourg peut devenir un lieu d'accueil d'élèves ou stagiaires étrangers et le point de départ d'actions de coopération à haut niveau.

C - Un pôle de formation "extériorisé"

_____Le paragraphe précédent pourrait laisser penser que ce sujet a déjà été abordé. Nous souhaitons par ce vocabulaire montrer que

l'institut peut se tourner vers l'extérieur autrement que vers d'autres fonctions publiques.

Nous nous limiterons à trois exemples :

1) il n'existe pas en France, hormis les partis politiques et un peu le CNAM, de lieux reconnus compétents et neutres pour former non pas les élus mais ceux qui voudraient être de futurs élus.

C'est là une idée qui peut paraître sans fondement mais le doublement du nombre d'inscrits au cours de gestion des collectivités locales

du CNAM sur le seul site de Paris, chaque année d'élections municipales, montre qu'il y a là un créneau à étudier notamment avec les délégations régionales du CNFPT qui pourraient ainsi valoriser la signature de l'institut de Strasbourg et, elles-mêmes, davantage s'ouvrir sur l'extérieur.

D'ailleurs pourquoi ne pas envisager là une coordination avec les quelques 50 centres associés du CNAM répartis sur le territoire ?

2) Si nous venons d'évoquer les futurs élus ou pour le moins les candidats à l'élection, il nous faut ici évoquer bien entendu la formation des élus et regretter que le CNFPT ne soit pas agréé centre de formation d'élus locaux.

Tout au long de ce rapport, nous avons évoqué la nécessité de polyvalence, de pluridisciplinarité, d'ouverture sur les expériences concrètes par les stages ... et nous avons insisté sur le lien privilégié des cadres supérieurs avec leurs élus .

Dans le droit fil de ce qui précède et parce que les élus seront petit à petit habitués à venir présenter leurs expériences, pourquoi ne pas les inviter soit à partager les cycles de conférences, soit même à bénéficier d'actions de formation ?

Mieux que les cabinets spécialisés à 12.000 F la journée, aussi bien que les associations d'élus, l'institut de Strasbourg peut, soit sur place, soit sur site, apporter compétence et surtout pédagogie, ce qui manque souvent aux organismes précités.

A celà s'ajoutera le contact avec des élèves, des stagiaires potentiels et un formidable vivier de rencontres.

3) Vers les entreprises.

Imaginons qu'un grand groupe industriel en tertiaire souhaite former ses cadres à la connaissance des collectivités locales avant que de les envoyer, qui démarcher sur le terrain, qui construire un hôtel en périphérie, qui installer des services bureautiques ...

A ce jour, ces entreprises s'adressent à des individualités de la profession et s'assurent d'un service - certes souvent de qualité - mais ni validé, ni forcément connecté à un réseau.

L'institut de Strasbourg pourrait, avec le concours des A+ qu'il connaîtrait par définition mieux que le centre national ou les délégations régionales, répondre à ce type de demande.

Sans en faire une condition du développement de l'institut, cet exemple, parmi d'autres, permet de montrer que des idées existent, donc des "marchés" et par voie de conséquence, non pas des recettes assurées mais des compensations financières destinées à amoindrir le coût de l'établissement.

D - Strasbourg - Pôle de bilans de compétences

Parmi les exemples d'action à entreprendre au sein de la haute fonction publique territoriale et pour laquelle l'institut de Strasbourg peut et doit devenir rapidement une référence neutre et validée, figure le concept de bilans de compétences.

Plusieurs personnalités auditionnées ont évoqué cette nouvelle nécessité pour les cadres dirigeants et cette procédure débute également dans certains services de l'administration de l'Etat.

Les trois "chasseurs de têtes" auditionnés ont tous, chacun à leur manière, évoqué également cette exigence.

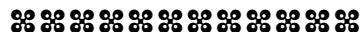
Il a été évoqué pour un cadre dirigeant, de réaliser un tel bilan de compétences tous les 5 à 8 ans selon nos interlocuteurs et ce entre 30 et 55 ans.

Ce bilan de compétences doit déboucher , pour l'intéressé demandeur sur des recommandations de formation plus ou moins lourdes ou de perfectionnement personnalisées et échelonnées dans la durée.

Or, à ce jour, d'abord rares sont les collectivités qui offrent à leurs cadres dirigeants de telles "facilités" et rares sont, de plus, les organismes habitués et crédibles dans ce type d'exercice du moins ayant une parfaite expérience de la gestion des collectivités locales.

Il y a là un créneau à prendre pour l'institut de Strasbourg qui pourra, soit agréer et valider des centres de bilans présentant de bonnes garanties quant à leur sérieux et leur appréhension des collectivités locales ou encore devenir centre de bilan, et ainsi délivrer de façon harmonisée pour tous une étude personnalisée assortie de recommandations opérationnelles en matière de formation.

Ce ne sont là que quelques idées parmi d'autres mais nous avons pensé qu'elles méritaient cette rapide présentation afin de témoigner d'une part de tout le potentiel de développement de l'institut et, d'autre part, de susciter le débat et d'autres suggestions au sein de la profession.



CONCLUSION

D'un point de vue historique, il convient de rappeler que le CFPC - dont est issu le CNFPT actuel - a été créé en 1972 à l'époque où la fonction publique communale - et seulement elle - obéissait au système de l'emploi.

En conséquence, c'est tout naturellement que celui-ci s'est préoccupé des formations continues des agents publics aux emplois pour lesquels ils avaient été recrutés dans les collectivités. (Le CFPC n'avait que la mission accessoire de gérer quelques concours existants et les préformations auxdits concours).

Le système de carrière prévu pour la fonction publique locale en 1983 ne s'est vu concrétiser que dans les années 1988/1992 avec la sortie des cadres d'emploi et encore aujourd'hui il faut attendre certains textes sur les formations des fonctionnaires territoriaux.

La séparation du grade et de l'emploi, la systématisation nécessaire de concours de recrutement de haut niveau (ou au moins d'épreuves sur titres plus sérieusement organisées) pour les cadres, justifient de savoir quelle formation doit avoir le "cadre supérieur" débutant (c'est la formation initiale d'application), et quelle formation complémentaire doit avoir le haut fonctionnaire territorial ,

- soit promu au grade supérieur (formation d'adaptation à l'emploi),

- soit susceptible de l'être (cycle volontariste) et par la suite, disposant ainsi du bagage indispensable si celui-ci doit être recyclé ou perfectionné (cycles courts ou opérations "coup de poing").

Les employeurs locaux doivent pouvoir disposer d'un vivier de cadres dirigeants d'excellent niveau.

Ceci implique :

a) de bien calibrer le recrutement en début de carrière (programme et préparation aux concours, dates fixes et connues des concours, existence des spécialités correspondant aux diverses qualifications nécessaires, connaissance des effectifs et des pyramides des besoins ...).

b) de prévoir une insertion au sein du service public local du "nouveau cadre" par une formation initiale pratique, adaptée, de haut niveau, celle-ci pouvant se prolonger par une formation appropriée à l'emploi pour accéder à des grades supérieurs.

Cette exigence suppose des stages de haut niveau préparés, validés, sanctionnés ou évalués et nous proposons la notion de contrat de confiance CNFPT, stagiaire élève "grosses" collectivités.

Cette même exigence valant pour les enseignants et le personnel encadrant qui devront revenir régulièrement sur le terrain et pour lesquels , là aussi, nous proposons un contrat de confiance.

Mais également de former en permanence les cadres pour leur permettre d'exercer tous les métiers auxquels ils sont susceptibles d'aspirer et correspondant à leur grade (formation continue sous forme de cycles souples - au besoin ouverts à d'autres élèves, stagiaires, voire extérieurs).

L'ensemble de ces formations devra concerner les cadres supérieurs de collectivités locales,

- soit sur des emplois normaux de la carrière (ingénieur en

chef 1ère catégorie, médecin, conservateur du patrimoine ..)

- soit sur des emplois fonctionnels (SG, DGS, SGA,DGST ...) en étant adapté le plus possible aux spécificités de chaque filière mais comprenant obligatoirement le rappel ou la mise à jour de "fondamentaux" inter filières.

Si pour la formation initiale d'application et pour la formation d'adaptation à l'emploi on peut estimer pouvoir assez facilement "globaliser" les enseignements (quitte à spécialiser la fin du cycle et le ou les stages) pour créer une osmose, il convient d'être plus pointu en matière de formation continue pour faire correspondre profil des agents et module de formation à un type d'emploi (par exemple cycles réservés à des directeurs des finances ...).

Pour faciliter le bon déroulement de cet ensemble, il conviendra de se livrer à des modifications préalables de la réglementation quant à la durée des formations, à l'organisation des épreuves des concours sur titre et également en ce qui concerne la connaissance des effectifs et des promotions (idée du recueil des actes du CNFPT).

La recherche de la souplesse et de l'efficacité devront conduire également à ne pas doubler les formations existantes et essayer de conventionner soit à Strasbourg (ENA, Centre Européen ,Ecole Nationale du Génie Rural ...) soit en France ou en Europe lorsque le savoir existe ailleurs et permet d'éviter de monter de toutes pièces des formations pour peu de candidats.

Mais l'institut de Strasbourg ne devra pas seulement contribuer à créer, par sa puissance d'harmonisation, un fort esprit

territorial, il devra largement s'ouvrir sur les autres (élus, Europe, autres fonctions publiques, entreprises ...) et , pour y parvenir, il devra bénéficier à la fois de moyens perennes - ne pas être soumis aux à-coups du CNEPT - et à la fois pouvoir devenir centre de ressources et de recherches.

Un pôle de ressources et de recherches sur les collectivités territoriales pourra faire appel aux titulaires d'emplois en fin de détachement fonctionnel et travailler en collaboration avec d'autres centres ou écoles au besoin également au niveau européen.

A ce titre, il devra :

- être un pôle de rencontres des diverses fonctions publiques, de façon à faciliter les connaissances et donc les passages d'une fonction publique à une autre, et, de même, à faire connaître les fonctions publiques européennes.

- être un pôle de formation ouvert sur l'extérieur et n'hésitant pas à toucher des publics au-delà de la fonction publique territoriale. La connaissance du monde territorial est un sujet d'actualité dans les entreprises, pour les futurs élus, etc ...

- être un pôle de bilans de compétences pour les cadres autorisant un "diagnostic" de formation continue et de perfectionnement pour ce public.

Par contre, le groupe de travail n'a pas souhaité "trancher" la question du statut de cet institut.

Certes, la formule de l'établissement public de formation a notre préférence (sous condition de moyens perennes tant financiers qu'humains) mais la formule du GIP a été également abordée.

Il semble même qu'une combinaison des deux solutions soit envisageable. Un établissement public pourrait être créé avec un lien fort avec le CNFPT (présidence, budget FIA...), sans pour autant s'assimiler à une tutelle, car lui donnant une large autonomie de manoeuvre mais à condition d'être évalué et d'oeuvrer dans le sens d'une haute qualité.

Dans un second temps, cet établissement pourrait lui-même, dans le cadre d'un GIP, s'associer à d'autres partenaires publics ou privés, lui donnant ainsi des facilités plus grande d'ouverture sur l'extérieur.

Il n'en demeure pas moins que la création éventuelle d'un établissement public peut présenter un risque d'indépendance trop rapidement acquise et ne peut dispenser le CNFPT de sa responsabilité en matière d'orientation de la formation des cadres supérieurs, laquelle doit faire l'objet en amont d'une réflexion approfondie et pluridisciplinaire.

Quel que soit l'organisme chargé de la mise en oeuvre, la question est d'importance car, sans cadre supérieur de haut niveau, il ne pourra y avoir de véritable fonction publique locale et, par voie de conséquence, de véritable réussite de la décentralisation.

