



NANTES

# PROSPECTIVES

## BULLETIN DE LIAISON ET D'INFORMATION DES ANCIENS ELEVES DE L'INSTITUT REGIONAL D'ADMINISTRATION DE NANTES

### LETTRE DE LA PRESIDENCE

#### COMPOSITION DU BUREAU

##### Présidente :

Jacqueline GONET

##### Vice-Présidente :

Christiane FOURMOND

##### Secrétaire général :

Maurice BOLTE

##### Trésorière :

Laure MONTEIL

##### Trésorier-adjoint :

Paul DEDIEU

#### Comité de rédaction :

##### Directeur de publication :

Paul DEDIEU

05-53-69-39-20

##### Rédactrice en chef :

Jacqueline GONET

01-40-57-53-15

##### Membres :

Bernard BRILLET

Laurent VICARI

Cher(e)s Collègues,

Voici une nouvelle année qui commence. Toute l'équipe de l'Association se joint à moi pour vous présenter nos meilleurs vœux de bonne et heureuse année. Qu'elle voit l'accomplissement de vos attentes professionnelles et personnelles.

En ce qui concerne l'Association, la troisième édition de l'annuaire sortira vers le mois de juin. Quelques modifications y seront apportées, surtout de présentation. Il a été suggéré d'indiquer les noms des membres du Conseil d'Administration. La société ERI avec qui nous travaillons vous recontactera pour mettre à jour les listes de fournisseurs susceptibles de passer une annonce. Si vous en avez de nouveaux, vous pourrez les indiquer à cette occasion. J'ai transmis au responsable de cette société les suggestions que vous aviez pu faire.

Des réunions locales sont prévues à Paris et à Angers pour le premier semestre. Pour le Maine-et-Loire, il s'agira d'un après-midi et d'une soirée dans le cadre des troglodytes, habitations locales caractéristiques. Les personnes qui ne sont pas et qui seraient intéressées, peuvent contacter Geneviève GUILBERT au 02-41-05-29-94 ou moi-même vers le mois de mars.

Nous allons reprendre contact avec les personnes qui s'étaient proposés dans d'autres régions pour organiser de telles rencontres et trouver avec eux les modalités à adopter pour passer à la phase de réalisation.

Certains hésitent à participer, craignant d'être seuls de leur promotion ou qu'il n'y aura que des « petits jeunes » (sic!) ou attendent de savoir comment cela se passe avant de venir. Si je me base sur les dernières réunions d'Angers, Nantes ou Paris, vous êtes contents de ces initiatives. Certes, vous avez tous vos obligations, mais une fois par semestre ou par an, cela n'est pas tant demander et puis, il s'agit de se faire plaisir.

A l'heure actuelle, rien n'est arrêté pour la réunion annuelle. Il y a, peut-être, un projet en région bordelaise, dans les Landes ou en baie d'Arcachon mais il ne s'agit que d'une vague idée. Nombreux sont nos collègues dans la région et il n'y a pas que Paris ou Nantes. L'Association peut se déplacer pour aller à la rencontre de ses membres. Si vous aviez des idées allant en ce sens, elles seraient les bienvenues (VVF, gîtes,... peut-être pas circuit œnologique... sauf en bus!).

**BONNE ANNEE A VOUS TOUS ET A TRES BIENTOT**

La Présidente

*Cet article signé par Serge SALON est le texte de l'intervention qu'il avait accepté de faire lors de notre après-midi de réflexion et d'échanges qui devait se tenir au Croisic en juin 1996. Nous lui adressons tous nos remerciements pour avoir bien voulu nous consacrer quelques instants d'un emploi du temps chargé. Vous trouverez dans les prochains numéros le résultat de l'enquête menée en 1995 sur les IRA et les textes des autres interventions. Nous espérons que vous voudrez bien nous faire part de vos réactions.*

## **LES INSTITUTS REGIONAUX D'ADMINISTRATION** **LES CIRCONSTANCES ET LE BUT DE LEUR CREATION**

Les IRA, comme chacun sait, ont été créés par la loi du 3 décembre 1966 d'orientation et de programme sur la formation professionnelle dont l'article 15 dispose que des Instituts régionaux d'administration seraient créés par décret pour contribuer à assurer le recrutement et la formation de certains corps de catégorie A désignés par décret en Conseil d'Etat. Ils pouvaient prêter leur concours pour la formation des agents des collectivités locales.

On peut penser que cette création serait intervenue beaucoup plus tôt, c'est-à-dire au lendemain de la Libération, si le Général de Gaulle n'avait pas été conduit à quitter brusquement le pouvoir en janvier 1946. En effet, l'un des objectifs de l'Ordonnance du 9 octobre 1945, qui marquait la première phase de la grande réforme administrative destinée à remettre l'Etat sur les rails, était la mise en œuvre d'une politique de recrutement et de formation des fonctionnaires dans leur ensemble et tout particulièrement des hauts fonctionnaires.

Le Général de Gaulle considérait comme essentiel que l'Etat dispose de fonctionnaires compétents et efficaces pour assurer les différentes missions d'intérêt général. Mais, ayant créé l'ENA par l'Ordonnance précitée pour former les hauts fonctionnaires, il quitta le pouvoir sans avoir pu créer les conditions d'une formation des autres fonctionnaires de catégorie A des administrations centrales et des services que l'on qualifiait à l'époque d'extérieurs. Ceux-ci, dont le rôle était pourtant essentiel, devaient apprendre leur métier « sur le tas », sauf exception concernant notamment les inspecteurs des régies financières et des PTT.

Poursuivant, après 1958, l'action interrompue en janvier 1946, le Général de Gaulle devait demander une réflexion sur la formation des fonctionnaires de catégorie A (autres que ceux qui étaient recrutés par l'ENA) chargés de fonction d'administration générale.

Cette réflexion fut menée par un groupe de fonctionnaires dirigé par Marceau LONG, alors directeur général de l'administration et de la fonction publique, et animée par Pierre RACINE, conseiller d'Etat, chef de la mission de la réforme administrative.

C'est ainsi que naquit l'idée de créer les IRA. L'élément déterminant avait été sans doute le constat que l'absence dans certaines régions de cadres supérieurs compétents était pour beaucoup dans l'échec de l'ambitieuse politique de déconcentration engagée en 1964 (décrets du 14 mars). L'objectif principal était donc d'implanter dans les régions des organismes de recrutement et de formation des cadres des administrations territoriales de l'Etat et, par là, réussir la politique de déconcentration. On allait jusqu'à imaginer qu'à terme les différents corps recrutés et formés par les IRA seraient fusionnés pour former un corps interministériel d'attachés d'administration générale.

### **L'ELABORATION DU STATUT REGLEMENTAIRE**

Les IRA ayant été créés par la loi qui fixait leur objectif, il restait à préparer leur statut réglementaire et à les implanter de façon rationnelle dans des locaux adaptés. Ce fut une tâche difficile et longue. Le décret portant statut des IRA ne fut signé que le 13 mai 1970 et les deux premiers établissements n'ouvrirent leurs portes que le 1er janvier 1971.

Les obstacles à surmonter ont été nombreux :

a) Il a fallu d'abord vaincre les résistances de la direction du budget. Celles-ci n'étaient pas seulement inspirées par l'importance de la dépense et la crainte de revendications tendant à l'alignement de la situation indiciaire des corps recrutés par les IRA sur celle des plus favorisés d'entre eux, elles naissaient aussi de la crainte de voir le prestige des IRA concurrencer celui des écoles financières.

Les emplois d'encadrement ont été accordés avec parcimonie. Ainsi le directeur de l'établissement était, à l'origine, directeur des études et des stages. Il a fallu attendre 1978 pour que soit créé l'emploi de

directeur des études et des stages. Les IRA ne disposaient pas d'emplois d'élèves. Ceux-ci étaient nommés sur des emplois des corps administratifs dans lesquels ils avaient vocation à être titularisés à l'issue de leur scolarité.

Enfin, aucun crédit n'était prévu pour le logement des IRA qui ne pouvaient compter que sur le bon vouloir des municipalités intéressées sauf à trouver une autre solution de fortune, situation quelque peu humiliante pour le Premier ministre.

b) Il a fallu aussi rassurer les directeurs du personnel des ministères qui craignaient de perdre la maîtrise du recrutement de leurs fonctionnaires de catégorie A et les convaincre de l'intérêt que présenterait pour eux le fait d'accueillir des agents bien formés aux techniques administratives.

Le maintien de la possibilité de procéder à des recrutements directs n'a pas toujours suffi à vaincre leur résistance.

c) Le ministère de l'éducation nationale s'est montré, lui aussi, réservé à l'égard des IRA et il a fallu dépenser beaucoup d'énergie pour le convaincre.

Il était inquiet de voir la province, après Paris, se doter d'une « université administrative » sur laquelle il n'avait pas de prise. Il supportait mal que les IRA puissent délivrer un diplôme d'administration publique équivalent à une licence en droit, ce qui constituait une atteinte à son monopole en matière de délivrance de diplômes. Pour vaincre ses réticences sur ce point, il a fallu lui donner des garanties s'agissant du contenu des programmes, de la composition du corps enseignant que l'on ouvrirait largement aux universitaires, du contrôle des connaissances...

En août 1967, le ministre de l'éducation nationale est allé jusqu'à demander au Conseil d'Etat de retirer de son ordre du jour l'examen du projet de décret portant statut des IRA au motif que le concours d'entrée ne faisait pas une place suffisante aux diplômés des Instituts Universitaires de Technologies et, d'une manière générale, aux étudiants en fin de premier cycle.

d) Aux réticences du ministère de l'Education nationale se sont ajoutées celles de certain milieux universitaires prises en compte par le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, lorsque les IRA ont été effectivement créés malgré les oppositions, les manœuvres de retardement et les difficultés de toutes sortes.

Le concours externe était ouvert aux candidats titulaires d'un diplôme correspondant à deux années d'études supérieures après le baccalauréat (DEUG, DUT, BTS), le concours externe aux fonctionnaires justifiant d'une certaine durée de services publics. La scolarité, qui débutait le 1er janvier, durait deux ans. Au début de la première année, les élèves bénéficiaient d'enseignements de mise à niveau permettant aux internes d'acquérir une culture générale de base analogue à celle des externes, mais aussi aux juristes de se familiariser avec l'économie et aux économistes d'acquérir des bases nécessaires dans le domaine juridique. Il s'agissait d'enseignements de type universitaire dispensés, en règle générale, par des professeurs de faculté. La seconde année était consacrée à des enseignements pratiques, des stages et un voyage d'études à l'étranger.

Dans un rapport de 1974, le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics préconisait :

- la suppression de la première année de scolarité et son remplacement par une formation générale donnée par l'université en coordination avec l'administration,
- la diversification des concours pour accueillir des candidats venus d'horizons divers, aussi bien des sciences exactes et des sciences humaines que des sciences juridiques et économiques,
- l'élargissement du rôle de l'université dans la formation continue.

Le concours externe serait alors ouvert aux candidats justifiant d'un diplôme correspondant à trois années d'études après le baccalauréat.

Dans un nouveau rapport de novembre 1975 sur « la formation continue du personnel d'administration générale et le rôle des universités », le Comité central d'enquête rappelait les conclusions de son précédent rapport et proclamait : « Pour ce qui est de la formation générale, il doit être réaffirmé ici que l'université est mieux placée que tous les autres organismes pour la dispenser non seulement aux jeunes étudiants mais également aux adultes dans le cadre de la seconde chance ».

La revendication de l'université a été prise en compte à l'occasion de la réforme du 10 juillet 1984.

## LA REFORME DU 10 JUILLET 1984

L'idée d'une réforme, latente depuis plusieurs années, s'est matérialisée en 1984 à l'initiative du ministère de la fonction publique dans une ambiance très passionnée. L'objectif principal était de satisfaire le monde universitaire en supprimant la première année de scolarité. Les partisans de cette réforme faisaient valoir qu'il était dans la vocation normale de l'université de dispenser des enseignements généraux et que les écoles administratives en général et les IRA en particulier ne devaient être que des écoles d'application. A l'appui de leur thèse, ils faisaient valoir que la grande majorité des candidats externes étaient titulaires d'un diplôme correspondant à trois années d'études supérieures après le baccalauréat et que l'on pouvait donc sans dommages supprimer les enseignements de mise à niveau et exiger des candidats externes qu'ils justifient d'un diplôme correspondant à trois années d'études supérieures après le baccalauréat.

Cependant, pour que les lauréats du concours interne dépourvus de diplôme d'enseignement supérieur ne soient pas défavorisés, il était envisagé que ceux-ci, après avoir été nommés élèves des IRA, bénéficient d'un enseignement général dans un centre de préparation à l'administration générale du 1er octobre au 31 mars, le début de la scolarité dans les IRA étant de ce fait fixé au 1er avril.

Enfin, il était également proposé, pour motiver les élèves, de ne plus les nommer dans un corps au début de la scolarité mais sur des emplois d'élèves, la nomination dans un corps n'intervenant qu'à la fin de la scolarité compte-tenu des résultats de celle-ci. Après leur nomination, les élèves auraient suivi des enseignements spécialisés pendant un temps dans leur IRA avant de rejoindre leur administration.

A la suite d'une ultime réunion d'arbitrage à laquelle la direction générale de l'administration et de la fonction publique n'a pas été invitée à participer, il a été finalement décidé :

- de supprimer purement et simplement la première année de scolarité dans les IRA,
- de porter à Bac+3 le niveau de diplôme requis des candidats externes,
- de créer des emplois d'élèves et de reporter ainsi la nomination dans le corps à la fin de la scolarité de façon à susciter une émulation. L'affectation dans les différents IRA serait donc opérée en fonction des demandes et du rang de classement au concours d'entrée ce qui interdisait désormais la prise en considération des cas particuliers,
- de ne pas financer la formation complémentaire spécialisée.

A la suite du premier concours organisé sur les nouvelles bases, la direction du budget a refusé de financer la préformation dans les CPAG des lauréats internes dépourvus de diplômes ce qui a posé, dans l'immédiat, un problème de gestion difficile et pour l'avenir, l'abandon de cette préformation.

Dans la logique de cette réforme et compte-tenu de l'intérêt d'établir des liens entre l'administration et l'université, deux mesures ont été prises :

- la transformation en instituts de préparation à l'administration générale (IPAG) des centres de préparation à l'administration générale (CPAG) existant dans certaines universités pour la préparation des étudiants aux concours externes et l'augmentation de leur nombre,
- l'ouverture des ces IPAG aux fonctionnaires préparant des concours internes dans le cadre de la politique de formation continue mise en œuvre sur la base de la loi du 17 juillet 1971. En contrepartie, les IPAG recevaient une subvention du Premier ministre (DGAFP),
- l'institution d'une licence d'administration publique dont le programme correspondait à l'essentiel du programme du concours d'entrée aux IRA. Cette licence permettait aux étudiants d'obtenir le titre universitaire requis tout en préparant le concours.

L'intérêt de cette licence est devenu moins évident depuis que le programme du concours et la nature des épreuves du concours ont changé.

La réforme de 1984 a eu sans doute des aspects positifs mais après plusieurs années d'expérience, elle se révèle négative sur certains points. C'est ainsi, par exemple, que dans l'incertitude sur leur affectation à l'issue de la scolarité, les élèves ne sont pas en mesure d'apprécier quels sont les enseignements qu'ils auront à pratiquer et qui, par conséquent, méritent de leur part une attention particulière. Les administrations se plaignent pour leur part de ce que les anciens élèves, s'ils ont acquis de bonnes connaissances générales, ne connaissent pas suffisamment les matières correspondant aux fonctions qui leur sont confiées. Après l'IRA commence, pour beaucoup, une nouvelle formation « sur le tas ».

Reste à évoquer brièvement le problème de l'implantation géographique des IRA.

## IMPLANTATION GEOGRAPHIQUE

Qualifiés de « régionaux » pour marquer leur ancrage territorial en rapport avec la décentralisation, les Instituts ont été implantés à l'origine à Lille et à Lyon.

Le choix de Lille s'explique aisément : le Général de Gaulle, qui avait été séduit par le projet de création des IRA lorsque celui-ci avait été présenté au conseil des ministres par Pierre Joxe, ministre d'Etat chargé de la réforme administrative, avait une tendresse particulière pour sa ville natale. Mais surtout la région de Lille était confrontée à un grave problème de reconversion industrielle. La restructuration de l'économie exigeait un renforcement de l'administration et il importait aussi de susciter des vocations administratives dans une région où de telles vocations étaient traditionnellement rares. L'implantation d'un IRA à Lille traduisait donc l'idée forte qu'il importe de fixer les élites d'une région et de faire en sorte que soient solidement pris en main les pouvoirs dévolus aux autorités locales.

Ce type de considération est encore plus d'actualité au moment où se poursuit et s'amplifie la politique de déconcentration dans le cadre de la réforme de l'Etat et militerait pour la création de nouveaux IRA.

Le 1er janvier 1971 était ouvert aussi l'IRA de Lyon implanté en fait sur le territoire de la commune de Villeurbanne. Par la suite a été créé l'IRA de Nantes ouvert le 1er janvier 1973, puis celui de Metz ouvert un an plus tard.

Un bon équilibre géographique commandait pour le moins l'implantation d'un cinquième IRA dans le sud-est ou le sud-ouest de la France. Mais le choix du Président de la République s'est porté sur la Corse. « Chacun sait, déclarait Valéry Giscard d'Estaing devant les élus corses, à Ajaccio le 8 juin 1978, que les Corses ont une vocation traditionnelle pour le service public... Cette tradition me paraît justifier l'implantation dans l'île d'un Institut régional d'administration. Sans doute faudra-t-il adapter cet organisme dans sa conception et son fonctionnement aux conditions locales. Ces décisions complètent la création de l'université de Corte en répondant au même souci : ouvrir aux jeunes Corses de nouvelles possibilités de carrière, de nouvelles espérances dans les domaines qui correspondent à leurs aptitudes et à leur goût. »

Certains avaient suggéré l'implantation du nouvel IRA sur le campus universitaire de Corte ce qui n'a pas semblé, pour diverses raisons, être une bonne idée. Finalement, les élus locaux ont choisi Bastia où, par chance, des bâtiments merveilleusement situés et facilement adaptables ont été mis gratuitement à la disposition des services du Premier ministre. Grâce à l'économie ainsi réalisée, les crédits d'investissement consentis pour la première fois par la direction du budget ont permis d'engager le processus de logement des autres IRA qui s'est achevé avec l'IRA de Nantes.

Cette phase de l'histoire des IRA mériterait d'être racontée car elle est aussi pleine de péripéties... Mais ce serait une trop longue histoire.

En conclusion, je voudrais rappeler que, dans son rapport sur le projet de loi qui devait devenir le premier statut général de la fonction publique, Yves FAGON rappelait que la création de la direction de la fonction publique répondait au besoin de coordination et d'unité qui était à la base de la réforme administrative, qu'elle devait être une « direction-cerveau » s'attachant à obtenir une vue générale des questions et à y apporter des solutions qui rénovent l'administration. Il ajoutait que les moyens nécessaires à son fonctionnement devaient lui être donnés et souhaitait même que la direction du budget soit détachée du ministère des finances et affectée à la présidence du Conseil qui aurait ainsi à sa disposition et l'organe administratif et l'organe financier chargé de l'organisation et de la vie des services.

L'histoire des IRA illustre parfaitement la justesse des vues de Yves FAGON (\*) dont on peut regretter qu'elles aient eu aussi peu d'écho.

Quoiqu'il en soit, malgré toutes les adversités, ceux qui ont parié sur les IRA ont gagné leur pari. Il n'est personne pour contester leur succès et la qualité de leurs produits, même si l'absence de formation complémentaire spécialisée compte-tenu des affectations initiales continue d'être unanimement regrettée. Fort heureusement, les IRA ont été appelés à jouer un rôle important dans le domaine de la formation continue. Leur double action est un gage de succès de la déconcentration, pièce maîtresse de la réforme de l'Etat.

(\*) *NDLR* : Yves FAGON était député MRP, ancien secrétaire général de la CFTC et rapporteur du projet de loi portant statut général des fonctionnaires de 1946.

---

### Réflexions de la rédaction :

La lecture de ce texte nous rappelle les problèmes de formation postérieure à l'IRA que vont rencontrer en particulier nos collègues AASU. En effet, la période de CAFA qui existait jusqu'à présent et qui est désormais supprimée suite à la réforme de la scolarité (rentrée en septembre au lieu d'avril) leur donnait un avantage non négligeable puisqu'elle leur permettait de se familiariser avec la gestion et les outils de gestion spécifiques de l'éducation nationale. Quel sera désormais leur plus par rapport à un concours direct ou une promotion interne ? Leur spécificité de généraliste ? Comme vous venez de le lire, c'est loin d'être évident. Cela signifie qu'il faudra se « battre » pour prouver que le « généralisme » est un avantage parce qu'il donne une plus grande ouverture d'esprit et prépare à tout affronter contrairement au spécialiste qui connaît parfaitement sa matière mais rien d'autre. C'est un avantage à long terme et quand on commence une carrière, ce n'est pas forcément ce que l'on désire entendre.

L'autre question est de savoir si l'éducation nationale va continuer à recruter par le biais des IRA. Il a été dit que la réforme de la date de rentrée aux IRA avait été en grande partie obtenue par ce ministère qui tenait à ce que la majorité des AASU soient issus des IRA mais se plaignait du nombre de postes non pourvus à la sortie en raison des désistements en cours de scolarité (réussite à d'autres concours dont les résultats intervenaient après le début de la scolarité IRA). Sachant l'opposition qui a prévalu à la naissance des instituts, on peut se demander pourquoi l'éducation nationale préférerait des AASU arrivant en poste en septembre sans formation particulière à des agents formés par ses soins. Même avec la préparation CAFA, les postes par exemple d'agents comptables sont très lourds en particulier la première année...

Autres formations postérieures à l'IRA, autres interrogations. Certains ministères organisent des post-formations tels les finances, l'équipement, l'intérieur pour les cadres des préfetures. Or, d'après les retours, il semble qu'il s'agisse des mêmes enseignements que dans les IRA en plus succincts sauf lors des formations à l'emploi. Quel intérêt pour les agents et pour l'administration ? S'agit-il d'un doute sur la qualité des enseignements dispensés ou d'un manque d'information sur ceux-ci et par conséquent d'un manque de coordination entre services de personnels des différents ministères ? Décidément, nous ne sommes interministériels que pour notre affectation!!...